

第3章 旧案件群の評価

本章では、旧案件群に対し、その概要、日本・インドネシア双方の政策における位置づけ、さらには他ドナーの取り組みを考慮に入れつつ、それらの戦略性、貢献度について分析を行うものである。

3-1 旧案件群の概要

本評価で対象とする、南スラウェシ州における主な過去の援助事業（旧案件群）は次の50件であり、本評価調査で主なフォーカスとなる1995年以降の案件群は、そのうち20件である。なお、表3-1におけるセクター分類は、現行のプログラム構成〔プログラムの重点課題・戦略（柱）〕に基づいて便宜的に分類したものであり、これらの案件が実施当時このような整理に基づいてなされていたわけではないことを付記しておく。

表3-1 南スラウェシ州における主な過去の援助事業

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	ポ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

上記のとおり、厳密なセクター分類に基づくものではないが、表3-1を概観する限りにおいても、いくつかの特徴を指摘することができる。

- ① 都市開発分野は最も多くの協力がなされており、かつインフラ案件（ダム、港湾、発電所、上水道、工業団地等）が多い。
- ② 社会開発分野は、比較的最近（1990年代中盤以降）に取り組みが始まった。保健や地域開発系が中心であり、教育への取り組みはない。
- ③ 地場産業分野は、比較的初期から始まっており、農業、養蚕等が中心であった。

JICAが援助効果の向上をめざして、いわゆるプログラム・アプローチを導入したのは平成11年度であるため、それ以前の案件群については、現在のプログラムの定義でとらえることはできないものの、全く個別ばらばらな協力が行われていたわけではなく、ある程度のグルーピングがなされ、連携関係をもちながら実施してきた案件群も見られる。こうした点を中心とした、各分野の詳細な分析については、3-4以降で述べる。

3-2 インドネシア側の政策における位置づけ

旧案件群が南スラウェシ州の地域開発のなかで、どの分野に重点的に取り組んできたかを明らかにするため、調査団としては、試行的に旧案件群が南スラウェシ州RENSTRA 2003-2008におけるどのような位置づけにあるかを確認することとした。これは、過去、旧案件群が取り組んできた分野なり課題なりの「まとめり」を鳥瞰図的にとらえることによって、支援の特徴を確認することが目的である。

RENSTRAとは、インドネシア語のRencana Strategi（邦訳で「戦略計画」）の略語であり、中央レベルであれば、国家5ヵ年開発プログラム（PROPENAS）に対して、地方レベル（州あるいは県・市）であれば、地方5ヵ年開発プログラム（PROPEDA）に対して、それぞれのプログラムを実現するための具体的な計画、という位置づけをなす文書である¹。本評価においてRENSTRAと言及する場合には、南スラウェシ州のRENSTRA 2003-2008を指すこととする。

南スラウェシ州では、旧制度の下で「州開発プログラム」（PROPEDA）2001-2005が策定されたあと、2003年に州知事選挙が行われたので、「州中期開発計画」（RPJM D）ではなく上記PROPEDAの下でRENSTRAがつくられたのであるが、その間に2年のタイムラグがあり、PROPEDA2003-2008は策定されず、RENSTRA 2003-2008が事実上中期計画を兼ねるような形で運用されている²。

なお、旧案件群実施にあたっての拠り所となっている開発計画は、当然のことながら、各々その実施当時のものであり、RENSTRAではない。本来であれば、それぞれの開発計画における位置づけを検証すべきであるが、資料の収集自体が時間的制約等から困難であることに加え、案件ごとに異なる計画を1つずつリファージし位置づけを確認することは極めて煩雑となる。したがって、支援の概要を把握するには、ある1つの計画に全体を集約して照らし合わせてみるのが効

¹ なお、この説明は2001年から2004年にかけてのものであり、国家開発計画システム法（2004年法律第25号）が制定されたあとは、「国家中期開発計画」（RPJM Nasional）ないし「地方（州あるいは県・市）中期開発計画」（RPJM Daerah）各々に対する計画文書という位置づけに変わった。ただし、それらを実現するための具体的な計画という性格には変わりない。第4章も参照。

² 松井アドバイザーの指摘による。なお、実際には、空白期間を埋めるものとして「移行期州中期開発計画」（RPJMD Transisi）2006-2008が策定されているが、内容的には「RENSTRAを補完するもの」との位置づけであり、RENSTRAとほぼ同一である。

率的であり、その素材としては、現行プログラムの根拠ともなっているRENSTRAがふさわしいと考えられることから、これを1つの素材として、その中で述べられている基本方針やプログラムにおける旧案件群の位置づけを確認することとした。

以上の点を踏まえて、整理した結果が図3-1である。

まず、基本方針「住民生活の質の改善」への取り組みを見てみると、「健康と栄養状況の向上」プログラム、すなわち保健分野での案件のみとなっており、他分野はない。つまり、教育や労働、社会福祉といった、過去にJICAが他地域において比較的多く取り組んできた協力がなされていないのが特徴である。

次に、基本方針「地域経済の持続性の向上」に対する協力については、「競争力のある良質製品の推進」プログラムや「食料作物の持続性、安定化」プログラムに係る案件が多い。南スラウェシの農業ポテンシャルを活用することや、地場資源を生かした産業振興への強化が重点的に行われてきたことを示唆するものである。また、島嶼国家であり海事産業振興の必要性に迫られていたこともあると思われるが、海員学校や海事訓練学校の整備事業が集積しているのもひとつの特徴といえる。

これらのほかに、インフラ関連の案件が非常に多く実施されてきているのも特徴である。その件数は約20件で、案件数で見た場合旧案件群の4割を占める。これらをそのままRENSTRA上のプログラムに位置づけるとすると、基本方針「地域経済の持続性の向上」の下の「州の施設や複数の県にまたがる施設やインフラの調整」プログラムにすべて位置づけられることとなってしまう。他方で、ひと口にインフラといっても、道路、工業団地、電力等様々な取り組みがあり、それらの多様性に配慮しバランスのとれた見方をすることが必要であると判断されたため、調査団としては、新たに「地域インフラ」の概念を導入し、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）を配置して、これらインフラ案件群をこれに対応させることとした。これにより、旧案件群50件のうち、「住民生活の質の改善」及び「地域経済の持続性の向上」の下のプログラムに直接貢献しないもの約20件は、地域インフラ（社会インフラ、経済インフラ、制度インフラのいずれか）に属する形に整理された。

3-3 日本の援助政策における位置づけ

インドネシアに対する政府開発援助の実施にあたっては、現在でこそ国別援助計画という外務省策定の包括文書に基づき、JICA、JBICといった各実施機関が各事業を行うというスタイルがとられているが、インドネシアに対する同計画が策定されたのは、実は2004年が初めてであり、それ以前は、外務省の派遣する経済協力調査団が政策対話を実施するという方法であった。具体的には、1984年に大来元外務大臣が率いる調査団が派遣されたのを皮切りに、1990年には経済協力総合調査団（いわゆる須之部ミッション）、1994年には松永ミッションを派遣し政策対話を行うとともに、こうした調査団派遣結果を踏まえ、以下に述べる援助重点分野が策定されていた。また、こうした政策対話ミッションと相補完するものとして、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も毎年開催してきている（日本・インドネシアの開発政策の変遷については、第2章の図2-1「開発政策の変遷」を参照）。

1994年に策定された「国別援助基本方針」では、上記松永ミッションの調査結果を基に、以下の5つを援助重点分野としている。

- ① 公平性の確保（国全体の均衡ある発展をめざす）
- ② 人づくり・教育分野（同国の競争力確保の観点からの教育水準の向上）
- ③ 環境保全（急速な開発に伴い生じてきた環境問題への対応）
- ④ 産業構造の再編成に対する支援（健全なマクロ経済運営と裾野の広い産業振興に対する支援）
- ⑤ 産業基盤整備（投資の継続的な導入のための投資環境の整備）

このうち、①においては、貧困撲滅、BHN支援、人口・家族計画及びAIDS対策と並んで、「東部インドネシアの開発」（地域間格差是正）ということが明確に謳われている。1995年の「東部地域開発政策確立・実施支援」を皮切りに、このころから「東部開発」や「地域開発」と銘打った案件が動き始めているのは、この方針が策定されたことと無関係ではないと思われる。

なお、上記「基本方針」の策定にあたっては、JICA国際協力総合研究所に設置された「インドネシア国別援助研究会」の影響が大きく反映されていることも付け加えておく必要がある。1993年に開催された第2回研究会〔座長：市村真一大阪国際大学副学長（当時）〕の報告書において、ジャワ島やスマトラ島に比較して開発の遅れた東部インドネシア地域への開発を重視すべきとの提言がなされている。

また、これらを受けて策定された平成13年度版及び平成14年度版のJICA国別事業実施計画においても、援助重点分野「グッドガバナンスへの支援」の一環として、地域間格差に配慮した地方分権化支援を行うこととされている。

3-4 日本の援助実績：都市開発セクター

3-4-1 主な支援事業

JICA及び円借款による1970年代中盤から現時点までの日本の援助実績を図3-2に示す。日本の援助実績をわが国の援助方針と対比した場合、南スラウェシ州の都市域（マカッサル市）及び周辺地域では、公共サービスの向上を図るため、また、公共サービスの量及び質を高めるため、多くの支援が実施されてきている。

水資源開発や治水・上下水・廃棄物処理などの分野で都市環境整備が支援され、経済開発を向上するため道路、港湾、電力、工業団地などの分野での経済基盤整備が支援されてきた。

1970年代から1980年代前半には、都市環境改善の観点からJICA調査により治水事業や水道事業が計画され、経済基盤整備の観点から工業団地建設や電力開発などが計画されている。1990年代には環境衛生改善計画や港湾計画などがJICA調査により提案されている。

治水事業が計画されたあと、河川改修事業や多目的ダム建設が円借款により実施され、1990年代には完成している。治水事業計画により水資源開発計画も併せて計画され、引き続き水道計画を基に水道事業が実施され2000年代前半に完工している。

工業団地計画は円借款により計画後迅速に事業化が進められ1979年に完成している。そのあと、この分野での事業は実施されていない。電力事業は計画後、15年を要して1990年代前半に完成している。その後、1990年代中ごろに別途、発電計画がJICAにより実施されているが、事業化には至っていない。

経済基盤整備に関連し、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、事業化されていない。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調査とは直接関連していないが実施されている。

以上の結果、わが国の援助方針に従って、1970年代から2000年代前半にかけて多分野での支援が南スラウェシ州の都市域及び周辺で実施されてきた。

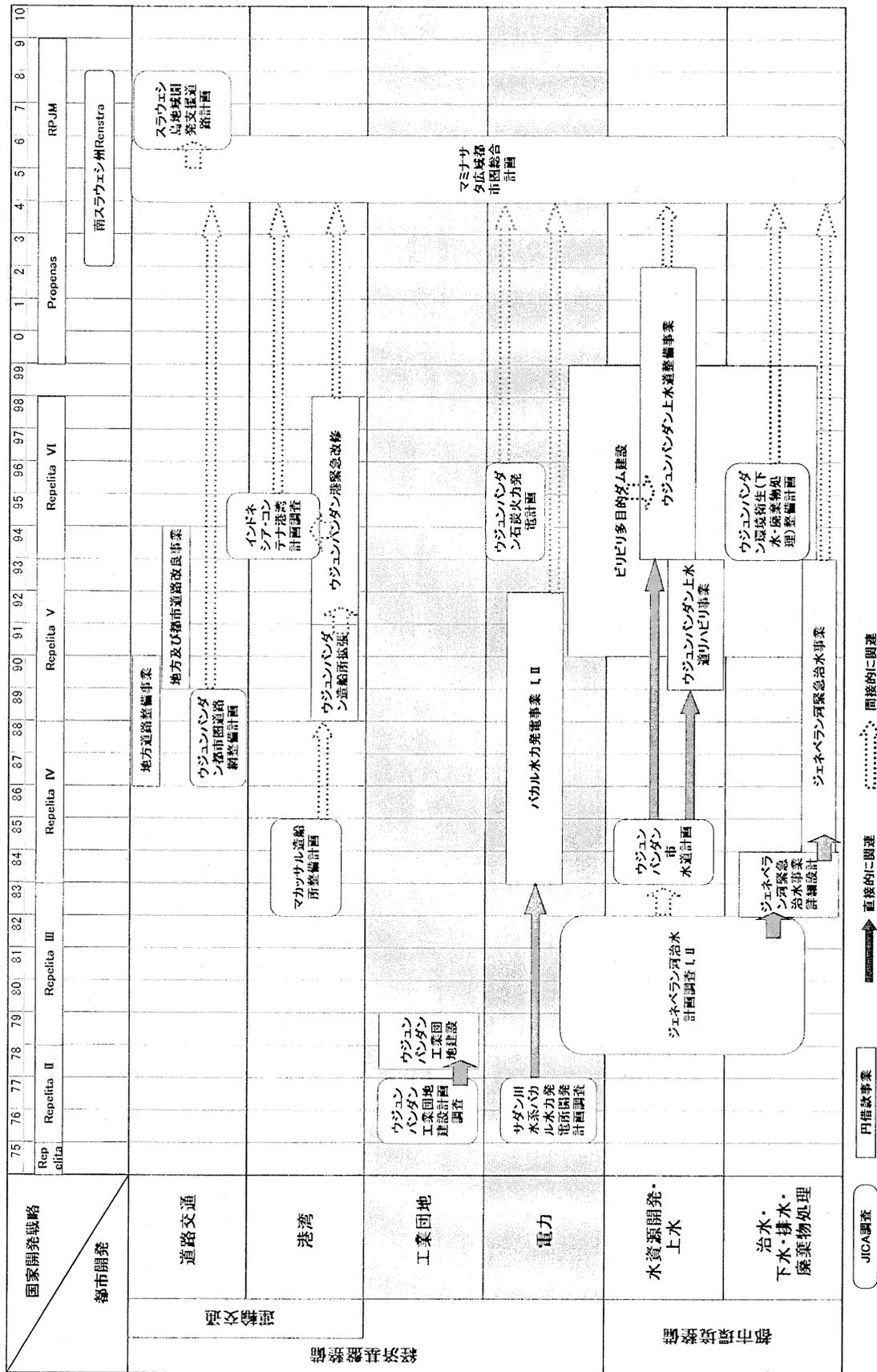


図3-2 南スラウェシ州都市域及び周辺における日本の援助実績

図3-2に示した日本の支援事業を分野別に以下に説明する。

(1) 道路交通分野

マカッサル市(旧ウジュンパンダン市)及びその周辺地域が抱える交通諸問題を解決するため、2009年を目標年次とした長期道路網整備事業及び1994年を目標年次とした短期整備事業が「ウジュンパンダン都市圏道路網整備計画(JICA)」調査により1989年に提案された。当該計画は円借款による事業化が行われていないものの、市の予算により今日まで事業化が進められている。当該計画はマミナサタ広域都市圏総合計画で改善され、円借款による事業化が期待されている。

一方、1980年代中盤から1990年代中盤にかけて地域間道路整備を目的とした円借款事業が2件、実施されている。「地方道路整備事業(1987～1990)」はインドネシア10州を対象に県道の改良及び維持管理を実施している。また、「地方及び都市道路改良事業(1990～1994)」では、上記県道改良でカバーされていない10州の県道改良を行い、更にジャカルタ市内の都市道路改良を行うものである。これら2件の道路改良では、マカッサル周辺のゴワ県の道路改修を実施しているが、マカッサル市内の道路改修は含まれていない。

(2) 港湾分野

マカッサル市において1980年代前半、マカッサル造船所整備計画がJICA調査により提案され、引き続き、円借款による事業化が行われ1991年に完成した。この直後、ウジュンパンダン港緊急改修事業が円借款により実施され1998年に完成している。一方、ウジュンパンダン港は1983年にインドネシアにおける4つの“ゲートウェイ港”の1つと指定されており、その整備は運輸部門のみならず、国家経済にとっても極めて重要であった。

そこで、「インドネシア・コンテナ港湾計画(JICA)」が1995年に作成された。当該計画では、コンテナ貨物が、背後地の社会経済的条件ばかりでなく、国内、国外のコンテナの流れのなかでそれぞれの港の役割が決まるという観点から計画されており、各コンテナ港湾の港湾ネットワークにおける役割に応じた整備基準を設定している。当該計画は現時点で円借款等による事業化は実施されていないが、港湾施設機能の整備を行ううえで貴重な指針となっている。

(3) 工業団地分野

本事業は、地域経済格差を是正するため、工業団地を核に地方の工業化を促進するため、1977年にJICA調査により計画され、円借款により1979年に完成した。経済成長期に計画され、1980年代の経済停滞期に分譲を開始することとなり、企業誘致にあたっては不利な条件下に置かれた。1986年時点で200haの工業団地面積に対し、入居済み工場面積は2haのみであり、入居申し込み企業は20社あったが、工場面積は16haにすぎなかった。その後も工業団地はフル活用されず、1990年代の中盤になり、全敷地が活用されることとなった。

(4) 電力分野

バカル水力発電事業は、電力需要が急増しているスラウェシ島南部において、豊富かつ安定した電力を供給し、産業の発展及び民生の向上を図ることを目的とし、島内最大河川であ

るサダン川支流のママサ川にバカル水力発電所を建設し、ウジュンパンダン市方面へ電力を供給する。バカル水力発電所は、製造業などの地域への進出、誘致に対する可能性を高めることとなり、南スラウェシ州の地域開発における重点化施策の産業の工業化政策に大きく寄与している。当該調査は、1977年にJICA調査が実施され、1991年に完成している。

さらに、安定した電力供給により停電を防止するため、ウジュンパンダン石炭火力発電計画が1996年にJICA調査により提案された。水力による発電には季節変動があり、ディーゼル発電はコスト高となるため本計画が提案された。石炭はカリマンタン島の東部・南部に豊富で良質な大炭田地帯があるため、海上輸送により発電所予定地まで運搬される予定となっている。その後、本事業の事業化は実現されていない。

(5) 水資源開発・上水分野

ウジュンパンダン市は、乾期において都市及び工業用水、灌漑用水の不足が深刻なものとなっていた。さらに電力需要についても都市開発の進展に伴い著しく増加していた。都市及び工業用水の2000年需要量3,500 l/sのうち2,300 l/sをビリビリダムより供給し、ビリビリダムにより2万4,000haの農地へ灌漑用水を供給する計画が立案された。

この計画は、「ジェネベラン川治水計画調査(JICA)」によって提案され、1999年の円借款によるダム建設により実現化した。さらに、水道計画が1985年にJICA調査により提案された。同市では水源不足及び浄水・配水能力不足により水道水の供給不足が生じており、全人口の30%をカバーする程度の給水率であった。そのため、浄水・配水能力の拡張により、給水区域を拡大することが求められ、2002年に円借款によるウジュンパンダン上水道整備事業が完成した。これにより90%の事業目標給水率に対し70%を達成している。

(6) 治水・下水・排水・廃棄物処理分野

ビリビリダム建設及びジェネベラン川の河道改修による50年確率の洪水防御計画(JICA)が1982年に策定され、ダム建設(1999年)及び河道改修(1993年)が円借款により完了した。1982年に浸水深は、完成前は床上90cmから130cmであったところ、完成後は平均40cmから50cmに軽減された。生命や基本的財産の喪失という深刻な被害が軽減された。

ゴミや汚泥堆積は河川・排水路の洪水流下能力を低下させる懸念がある。JBICの調査では、ゴミ投棄実態について、河川・排水路整備前は、回答者の75%が河川・排水路へゴミを捨てていたとしていたが、整備後はその割合が45%まで低下し改善がうかがえる。マカッサル市清掃局は、幹線排水路に堆積した塵芥や汚泥を定期的に清掃・除去する責任を有するが、2000年9月に実施された現地調査によると、幹線排水路の汚泥・塵芥は多いところで1.0～1.5mほど堆積しており、十分な維持管理が行われているとはいえない状況にある。

都市内の幹線排水路に堆積した塵芥・汚泥は、生活環境を悪化させるうえ、水路の流下能力低下につながるため、定期的に除去する必要がある。さらに、住民のゴミ投棄行為を抑止するために、公共清掃システムを拡充し、ゴミ捨て防止キャンペーンを実施するなどの対策を施すことも有効である。

3-4-2 位置づけ、戦略性、貢献度

図3-2の援助実績に示す事業は、REPELITA II～VI及び国家5ヵ年開発プログラム

(PROPENAS)といった国家開発戦略を踏まえたうえで事業が進められてきた。PROPENASでは、地方開発における都市開発プログラムの目的として表3-2のように記述している。

表3-2 国家5ヵ年開発プログラム (PROPENAS) における都市開発プログラムの目的

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 都市管理組織の構成と能力の改善を図る。② 公共サービスのシステム及び基準の改善を図る。③ 都市開発における政府・市民・民間企業の協力体制を高める。④ 貧困問題及び社会問題対策を促進する。⑤ 都市部内の地域機能を高める。⑥ 都市間、地域間、都市・村落間の流通を支援する都市サービス網を確立する。 |
|---|

図3-2に示すわが国援助実績は、PROPENASにおける公共サービスの改善や都市部内の地域機能の改善、地域間流通サービス網の確立に寄与している。具体的には下記の都市交通機能の改善や地域生活の安全性の向上、給水率の向上、電力開発、港湾開発の面で貢献してきている。

(1) 都市交通機能の改善

1989年に提案された「ウジュンパンダン都市圏道路網整備計画 (JICA)」調査を基に、市の予算により中環状道路やスタミ道路といった幹線道路の用地買収が進められ、建設・経営・引き渡し方式 (BOT) などによる事業化が進められようとしており、現時点で以下の事業が実施されている。

- ・市内アラウディン道路改修 (完了)
- ・港湾と空港を結ぶ幹線道路であるスタミ道路改修のための用地買収が完了しBOTによる道路改修事業が開始されようとしている。
- ・スタミ道路から工業団地へのアプローチ道路改修 (完了)
- ・中環状道路の用地買収を実施中

したがって、PROPENASにおける「公共サービスの改善」及び「都市部内の地域機能の向上」、さらに、「都市間、地域間の流通を支援する都市サービス網の確立」などに貢献している。

(2) 地域生活の安全性の向上

JICA調査による治水排水計画のマスタープランを基に円借款による河川改修事業及びダム建設事業が行われ、マカッサル市内は、50年確率の治水安全度で河川氾濫から守られており、事業完了以来、大規模洪水による被害を受けていない。現在でも豪雨による排水不良に伴い住民生活への支障や環境衛生上の問題はあるものの、河川の越水氾濫といった生命に影響を及ぼす洪水氾濫については危険性が大きく減少し、地域生活の安全性向上に貢献している。したがって、PROPENASにおける「公共サービスの改善」及び「都市部内の地域機能の向上」に大きく貢献している。

(3) 給水率の向上

水資源開発計画及び上水整備計画のマスタープランが JICA 調査により作成され、多目的ダム建設や水道整備が円借款により実施された。その結果、給水率が 30% から 70% へと上昇した。第 4 次国家開発計画では、上水道の普及率を全人口の 70% にしたいとの計画をもち、目標給水率を確保している。一方で無収水率が 1988 年及び 2003 年において 50% 程度であり改善されていないが、1993 年の円借款によるエンジニアリングサービスにおいて技術移転が行われ水道メーターが設置された直後、無収水率が 39% に低下した点に関し、今後の援助への教訓として留意しておく必要がある。給水率 70% の達成は、第 4 次国家開発計画に対し事業効果が高いものと判断される。さらに、PROPENAS における「公共サービスの改善」及び「都市部内の地域機能の向上」に大きく貢献している。

(4) 電力開発

南スラウェシの電力需要は 1995 年の 227MW から 2004 年には 490MW に倍増している。このような需要増に対応するための調査及び円借款による事業化が地域の社会経済に大きく貢献している。したがって、PROPENAS における「公共サービスの改善」及び「都市部内の地域機能の向上」に大きく貢献している。さらに国家電力公社は、民間による電力開発を強く望んでおり、PPP による官民連携の電力開発や送電整備が重要と判断される。

(5) 港湾開発

マカッサル港コンテナ貨物の取り扱い容量は 1998 年には満杯となるため、全国の主要港湾ネットワークにおけるマカッサル港の役割を明確にし、内陸コンテナ基地の整備など 2010 年を目標としたマスタープランが JICA 調査により策定された。本マスタープランは、マカッサル港の機能改善を図るための基本計画を示しており、マカッサル市及び周辺地域の経済発展にとって非常に有効と判断される。さらに円借款による緊急港湾改修事業により停船時間は、5 日間（1994 年）から平均約 1 日（2000 年）へと改善された。よって、PROPENAS における「公共サービスの改善」及び「都市部内の地域機能の向上」、さらに、「都市間、地域間の流通を支援する都市サービス網の確立」などに大きく貢献している。

3-5 日本の援助実績：地域経済振興セクター

3-5-1 主な支援事業

地域経済振興分野における 1995～2005 年の日本の協力を、(1) 産業育成、(2) 食糧生産、(3) 環境保全に分類し、かつそれ以前の案件についても今後のプログラム実施の参考とするため、前掲の表 3-1 「南スラウェシ州における主な過去の援助事業」にある No.1～11 の案件を、順を追って見ていくことにする（図 3-3 参照）。

(1) 産業育成

産業育成分野では、1960年代末から1970年代初頭にかけて国営工場の修復・建設に円借款を供与したほか、1970年代半ばには工業職業訓練と養蚕技術向上のための技術協力を行っている。具体的な案件としては、①ゴワ製紙工場修復事業（円借款、1969年）、②ボネ製糖工場建設事業（円借款、1973年）、③スラウエシ工業職業訓練センター（プロ技、1974～1980年）、④インドネシア養蚕開発（プロ技、1975～1985年）・養蚕開発（無償、1977～1978年）がある。いずれも評価対象期間外の案件であるが、教訓とすべき点があるか検討する。

① ゴワ製紙工場修復事業（円借款）－1969年12月借款契約（L/A）調印

借款額1億9,100万円のこの事業により修復が行われたゴワ製紙工場は、1990年代末に閉鎖された³。マネジメントの不十分さ、設備の維持管理の悪さ、設備を更新する経費の不足、ジャワと比較すると小さい市場、高い生産・輸送コストなどがその理由であったとされる⁴。

② ボネ製糖工場建設事業（円借款）－1973年12月L/A調印

借款額11億1,300万円。南スラウエシ州ボネ地区において、ジャワ島以外で初めてのサトウキビ栽培を通じ地域開発を促進するとともに、耕地白糖生産による外貨節約を主目的とし、サトウキビ農場の開発と製糖工場の建設を事業内容とした。

1975年より操業を開始したが、評価が行われた1980年度末の砂糖生産量は計画の57%にしか達していなかった。しかし、1980年度以降、砂糖生産量の増加、売却価格の上昇のため、利益を計上できるようになり、評価報告書⁵によれば、外貨節約、地域開発（当プロジェクト開始前は5軒の農家しかなかったアラソエ地区が10万人余の集落になった）、製糖技術の導入面で一定の効果が達成されたという。

同工場は現在でも操業しており、白糖の耕地生産、外貨節約という、今日の地域経済振興に通ずる事業であったものの、原料となるサトウキビの生産が不十分で、生産は小規模にとどまっている。開発されたサトウキビ農場だけでは原料の生産が十分でなく、周囲の農民も収益性の劣るサトウキビの生産に消極的であった（コメは灌漑水田であれば年2回の収穫ができるが、サトウキビは栽培に1年以上を要し、その間現金収入がない）ため、経済性の観点から栽培が広まらなかったことがその一因である。ボネは現在経済特区への申請を行っており、認められれば、州政府は砂糖工業の振興を図りたい考えである⁶。

³ JBIC ジャカルタ駐在員事務所ヒアリング（2007年2月6日）による。工場跡地はハサメディン大学が取得して工学部を移設する計画となっている。

⁴ BAPPEDA 経済局ヒアリング（2007年2月8日）による。

⁵ 「インドネシア共和国ボネ製糖工場建設事業に関する評価報告の件」（1983年5月 OECF 業務管理室）

⁶ BAPPEDA 経済局ヒアリングによる（2007年2月8日）。そのほかに、サトウキビ栽培が農家に忌避される原因として、金融・経済危機後の経済の自由化の流れのなかで、政府によるサトウキビの最低価格の設定が撤廃されたことや、砂糖の輸入自由化により輸入砂糖との価格競争にさらされた国内の製糖企業が、コメに比べてサトウキビの買い上げ価格を低く抑えていることなども考えられる。

③ スラウェシ工業職業訓練センター（プロ技）1974年2月～1980年2月

ジャワ以外への工業の分散に向けてウジュンパンダン市（当時）に工業団地の建設が計画されたのを受け、それに伴う技能労働者の養成の必要性から計画された。半熟練工及び未熟練工に実地及び理論的訓練を行い、1974年から1979年の間に586名が訓練を修了した。1978年に実施された評価報告書⁷には、学士号をもつインドネシア人指導員の確保の難しさや、高校・短大卒業者のインドネシア指導員が独り立ちするまでに予定以上に長い訓練が必要となっている、等の課題が記されている。

④ インドネシア養蚕開発（プロ技）1975年3月～1985年2月及び、養蚕開発（無償）1977～1978年

繭の微粒子病の撲滅と南スラウェシ州の養蚕振興を目的とした。要請の背景には1972年の大早魃と、続いて発生した繭の微粒子病のため、南スラウェシの養蚕業が壊滅的な打撃を被ったことがある。技術協力はウジュンパンダン（養蚕センター）、ソッペン県（養蚕センター支部、実験桑園）、ワジョ県・シドラップ県・エンレカン県（実験桑園）の5カ所で実施され、桑栽培、蚕種製造、蚕飼育、病虫害防除等に関する技術移転、機材供与（蚕飼育・蚕種製造に関する機材、実験用機材、桑園管理機材、その他）を行った。無償資金協力では、1億円をかけてセンター及びサブセンターの給水施設に係る資機材の供与を行った。

2005年の南スラウェシ州の桑の栽培面積は、生糸生産量とも、西ジャワ州を抜いて国内1位となっている⁸。しかし養蚕技術の指標となる養種1箱当たりの繭生産量は、南スラウェシでは技術協力が終了した1985年の34kgがピークで、その後下降をたどり2004年では30kgまで減少しており、日本の協力によって取り入れられた養蚕技術が南スラウェシに定着したかどうか定かではない⁹。また州内の大規模な絹工場で多くの中国からの輸入生糸や化学繊維が使用され、絹布の生産と州内での原料生糸の生産が結びついていないという問題もある¹⁰。とはいえ、上記事業で実験桑園が置かれた4県では現在も繭の生産が行われており、上記事業による技術指導が南スラウェシ州における養蚕業との存続に一定の役割を果たしたと推測される。

(2) 食糧生産

食糧生産分野では、コメ増産への支援が中心であった。灌漑事業のほか、病虫害など突発的な事態への支援、及び食糧自給政策を支える人材の育成が行われた。その大半が技術協力プロジェクト（第三国研修を含む）と無償資金協力の組み合わせで実施されている。

具体的な案件としては、①南スラウェシ地域農業開発計画（プロ技、1976年）、②農業中堅技術者養成計画（プロ技、1979～1988年）・農業中堅技術者育成（無償、1980～1981年）、③稲病虫害発生予察センター（無償、1986～1987年）、④ギリラン灌漑計画（開発調

⁷ JICA（1978）「スラウェシ工業職業訓練センター エバリュエーションチーム報告書」社会開発協力部 pp.36-37.

⁸ Analysis of Economic Activities and Examination of Economic Linkage between South-Sulawesi Province and Other Region, JICA,2007

⁹ 横本真千子「南スラウェシ州の絹産業」（『経済学研究』56-1、北海道大学、2006年6月）。

¹⁰ Industry and Trading Office ヒアリングによる（2月15日）。

査、1994年～1995年・ギリラン灌漑事業 E/S、1998年)、及び⑤水利組合強化計画(プロ技、2004～2007年)がある。このうち評価対象期間に係る案件は④と⑤のみであるが、前項同様、全案件を外観することとする。

① 南スラウェシ地域農業開発計画(プロ技)1976年12月～1982年6月

REPELITA IIの下での南スラウェシ州の農業開発計画策定に必要な計画技術を、地方農政局の計画策定担当者に移転する目的で実施された。地方農政局の業務としての計画策定能力を向上させ、地域の立地条件に立脚した開発を進めるねらいがあった。成果として、開発事業の進め方にも新しい動き(多様化と選択的拡大、技術開発、土地の保全)が見られるようになり、地方農政局の組織、職員の質量とも大幅に強化されたと報告されている¹¹。

② 農業中堅技術者養成計画(プロ技)1979年3月～1988年3月及び、農業中堅技術者育成(無償)1980～1981年

プロジェクト方式技術協力では、近代的農業技術を農家に迅速かつ効果的に普及するため、地域農業訓練センターの整備と普及員の資質向上のための技術指導を行うことを目的とした。一方、無償資金協力では、世界銀行の融資により建設された(1974年)西部ジャワ・チヘア及び南スラウェシ・バタンカルク(ウジュンパンダン近郊)のモデル訓練センター2カ所に対して、4億円の資金を供与し、センター施設の拡充・整備を行った。成果として、従前の知識のトップダウン的普及方式ではなく、「現場ニーズを吸い上げ、自らもスキルをもってニーズに応じた問題解決能力を備えた普及員」を養成しようとするインストラクターの意識の転換が図られたと報告されている¹²。

③ 稲病虫害発生予察センター(無償)1986～1987年

インドネシアでは独立時から慢性的な食糧不足に悩まされ、国家計画による食糧増産が行われていた。1970年代ごろからIRRI系統の多収性品種の栽培が広まると、今度はトビイロウンカの大発生による被害が大きな問題となり、毎年生産量の10%程度の輸入が必要な事態となった。そこで、稲病虫害の発生予察技術の開発と病虫害の総合管理体制の確立のために、プロジェクト方式技術協力(ただし南スラウェシ州は対象外)と3期にわたる無償資金協力(1984～1987年)が行われた。南スラウェシでは、無償第3期に食糧作物保護センター(マロス)、発生予察実験所(ルウ、ボネ)が建設された。

④ ギリラン灌漑計画(開発調査)1994年2月～1995年6月及びギリラン灌漑事業(E/S。L/A 調印1998年1月。6億1,700万円)

灌漑により、食糧作物の自給を実現するためのコメの増産と、地域農民の生活向上

¹¹ JICA (1987)「インドネシア・南スラウェシ地域農業開発計画アフターケア調査団報告書」

¹² JICA (1990)「インドネシア国農林水産プロジェクト事後評価調査報告書(農業中堅技術者養成計画/灌漑排水施工技術センター計画)」

をめざした。1994年2月から1995年6月の間に3回のフィージビリティ・スタディ(F/S)を実施し、南スラウェシ州中部のワジョ県県庁所在地、センカンの北東にあるギリラン地区の7,000haにギリラン川の水源を利用して灌漑農業を実現させ、農業生産、特にコメの増産、及び地域農民の生活向上をめざすための調査を行った。また事業化のための詳細設計、入札書類等のエンジニアリング・サービス(E/S)を行うため、公共事業省水資源総局と海外経済協力基金(OECF、当時)の間で1998年1月に借款契約(6億1,700万円)が締結された。

同計画は1980年にJICAが実施した「南スラウェシ州中部水資源総合開発マスタープラン」で選定された9つの優先計画¹³の1つであった。このうち、ランケメ、サンレゴ、ビラ地区の灌漑計画は、OECF(当時)及び世界銀行の融資により実施されたが、ギリラン灌漑計画については、大規模な住民移転が必要であったことから事業化はされなかった¹⁴。

⑤ 水利組合強化計画(プロ技) 2004年4月～2007年3月

「南スラウェシ州開発戦略(RENSTRA)」(2003～2008年)の第4基本方針である「地域社会と政府のエンパワメント」のため、自立的かつ強固な住民経済組織の形成を通じた経済組織の育成強化をめざした。円借款によるビリビリ灌漑事業の実施地域(約2万3,700ha、300組合)の一部であるゴワ県タナバンカ村周辺の5組合(約300ha)を対象としたこのプロジェクトでは、モデルエリアにおいて、水利組合が地方政府による支援及びNGOとの協調を通じて活性化することにより、灌漑施設の適正な運用及び管理を行うモデルが確立されることが目標とされた。灌漑用水の管理、組合のマネジメント等に関するトレーニング・モジュール、モデル・レファランスが作成され、これらの普及が今後の課題となっている¹⁵。

(3) 環境保全

以下の案件(南スラウェシ治山計画、プロ技、1988～1993年)も対象期間外である。また旧案件群の「地場産業セクター」に分類されているが、産業振興との関連は間接的である。

① 南スラウェシ治山計画(プロ技) 1988年7月～1993年7月

スラウェシ島は、農地開発・森林伐採により雨期には洪水、乾期には水不足が多発することから、流域管理の必要性があった。南スラウェシ州の荒廃した森林地帯を、

¹³ 9つの灌漑事業とは、①ランケメ灌漑事業、②ビラ・ボヤ灌漑事業、③ラオ灌漑事業、④チェンラナエ灌漑事業、⑤ギリラン灌漑事業、⑥サンレゴ灌漑事業、⑦バタンゲン灌漑事業、⑧チェンラナエ洪水調整事業、⑨ワリンボン多目的ダム建設。(JBIC「円借款案件事後評価報告書1998」ランケメ灌漑事業評価より。<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/post/1998/index.php>)

¹⁴ JBICジャカルタ駐在員事務所ヒアリングによる(2007年2月6日)。

¹⁵ また本調査の評価対象案件外であるが、上記以外に農業分野の協力として円借款の小規模灌漑管理事業(Small Scale Irrigation Management Project: SSIMP)が行われている。東部インドネシアを対象に、灌漑施設の新設及び改修を実施し、コメを中心とした食糧の増産を図り、ひいては地域開発、貧困削減に資することをめざしたもので、南スラウェシ州も対象となった。円借款(I) L/A 1989年12月、18億9,600万円。東・西ヌサトゥンガラ州対象。円借款(II) L/A 1994年11月、81億3,500万円。上記2州と南スラウェシ州対象。円借款(III) L/A 1998年1月、167億100万円。上記3州と中部・南東スラウェシ・マルク州対象。円借款(IV) L/A 2002年10月、270億3,500万円。上記5州と北スラウェシ・ゴロンタロ・バリ州対象。

地域の自然・社会条件に適合した流域管理技術の開発によって復旧保全し、その技術をスラウェシ島全土に普及発展させることをめざした。

ウジュンパンダンに注ぐジェネベラン川上流の最上流部に治山のモデル施設を施工し、各工種別に効果の判定を行い、治山造林を主体とする総合的な治山技術の確立を図るための試験造林地の設置を協力内容として実施された。流域管理技術が向上、道路整備に伴う生活レベルの向上・地域活性化がみられ、国土保全に貢献したとされる¹⁶。

3-5-2 位置づけ、戦略性、貢献度

(1) 総合的評価

それぞれの案件は、当時の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。民営化を進める現時点にあっては、1960年代末から1970年代前半にかけて実施された国営ゴワ製紙工場修復事業とボネ製糖工場建設事業の意義を認めることは難しい。しかし当時のインドネシアには国営企業が多数存在し、その育成が重要課題であったこと、製糖工場に関しては、REPELITA I期（1969～1974年）に農業部門を支援する工業の発展に力点が置かれていたことなどから、円借款が供与された時点ではいずれも妥当性の高い事業であった。また養蚕計画や稲病虫害予察センターのように、地域の産業を守るために緊急性の高かった事業もある。

対インドネシア援助政策に照らしてみると、当時の対インドネシア国別援助方針（1994年）の重点5分野の1つ「産業構造の再編成に対する支援」のサブセクターに農業振興（農産品の多様化、付加価値の高い農産品の生産）が含まれている。コメの増産を念頭に置いたギリラン灌漑事業は、実現こそしなかったものの、食糧作物の自給達成の支援という当時の日本の援助方針に沿ったものだった。また水利組合強化計画（技術協力）はビリビリ多目的ダム建設事業（円借款）、それに続くビリビリ灌漑事業（円借款）により整備された村をモデルエリアとした、円借款との連携の好例である。

(2) 位置づけと貢献

旧案件群調査対象期間の1995～2005年に産業育成、環境保全分野の案件はなかった。

食糧生産分野の2案件のうち、「ギリラン灌漑計画」については、事業化に至らなかったためここで貢献の議論の対象とはせず、残る1案件の「水利組合強化計画」の位置づけと貢献を検討する。

2-2-2で述べたように、REPELITA VI（1994～1999年）では食糧生産・流通の安定向上が掲げられており、その後の国家5ヵ年開発プログラム（PROPENAS、2000～2004年）でも、経済分野の7つのプログラムの1つとして、協同組合の開発が掲げられている。

日本側の開発政策との関連では、JICA国別事業実施計画（2002年）において、インドネシア支援の重点分野の1つである「社会開発と貧困削減」で、食料の安定供給のための生産支援として協同組合を含む農民組織の育成が位置づけられている。

「水利組合強化計画」は終了したばかりである。水利組合のモデル化をめざし、ビリビリ灌漑地区の一部、面積にすると1.2%、組合数にして1.7%の集落で協力が実施された。コメの

¹⁶ JICA（1992）「インドネシア南スラウェシ治山計画終了時評価調査団報告書」

増収に成功し、普及用の教材も作成されており、今後モデルとして普及すれば重点目標への大きな貢献が見込まれるが、現段階ではその規模までは明らかでない。

3-6 日本の援助実績：社会開発セクター

3-6-1 主な支援事業

図3-4は、1990年代から現在までのインドネシア政府と南スラウェシ州の開発計画と社会開発関連プロジェクトを示している。1993年に村落開発計画手法の専門家を派遣して以来、地方政府、コミュニティ、NGOを対象として、地域開発、行政人材育成のプロジェクトを継続して実施している。保健セクターのプロジェクトは、地球規模課題イニシアティブ(Global Issue Initiative: GII)¹⁷の枠組みのなかで1995年に無償資金協力を実施し、プロジェクト方式技術協力である「母と子健康手帳プロジェクト」が終了する2003年まで継続した支援を行った。1990年代後半からは世界銀行やADBを中心とした他ドナーの支援も活発になっている。教育セクターへの支援は、2006年に短期専門家を派遣したことから始まり、2007年度中に技術協力プロジェクトが開始される予定である。この分野では、1990年代半ばから世界銀行やADBを中心として初等・中等教育への支援が行われてきた。

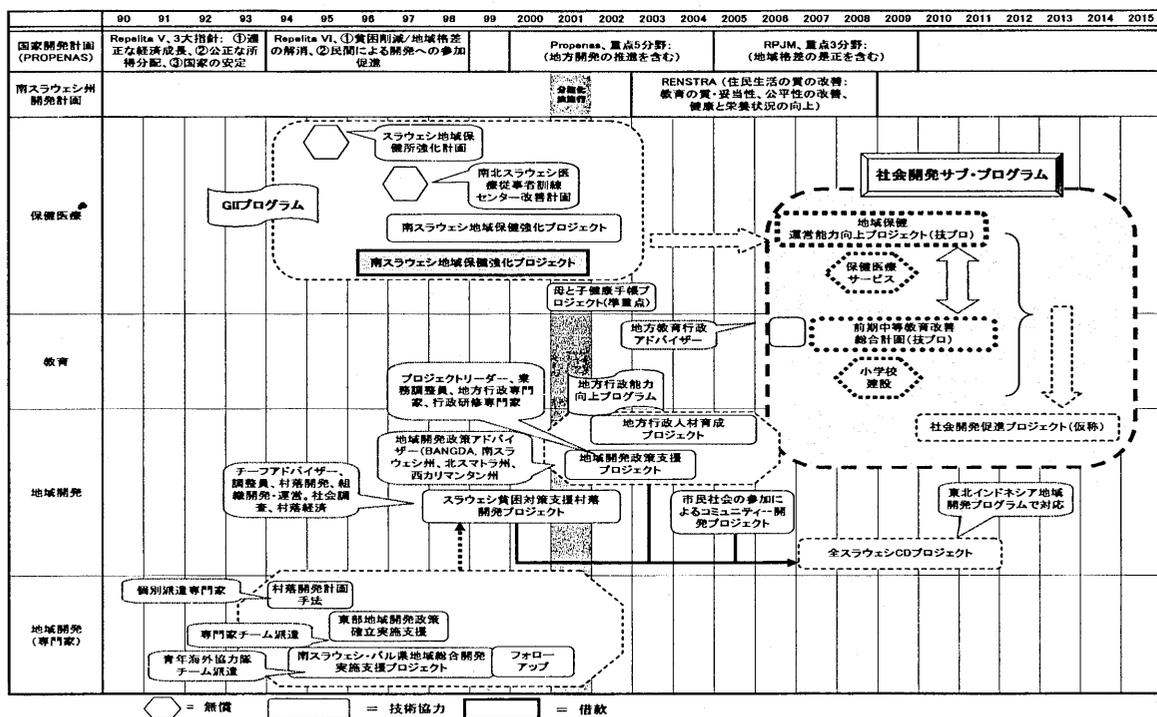


図3-4 開発計画と南スラウェシ州での社会開発関連プロジェクト

¹⁷ GIIは日本政府が1994年4月に日米首脳会談で発表した人口・AIDS分野に対するODAのイニシアティブであり、1994年度から2000年度までの7年間に12の重点国（フィリピン、インドネシア、インド、パキスタン、バングラデシュ、タイ、ケニア、ガーナ、タンザニア、セネガル、エジプト、メキシコ）と準重点国として、4カ国（ベトナム、ジンバブエ、ザンビア、カンボジア）を積極的に推進した。総額30億米ドル。GIIは、①家族計画等のリプロダクティブ・ヘルス分野への協力（「人口直接協力」という）、②人口分野に間接的に貢献する基礎的な保健医療、初等教育、女性の職業訓練・女子教育等への協力（「人口間接協力」という）、③AIDS分野-3分野の協力に分類された。

(1) 対象事業地域による分析

社会開発セクターの旧案件群は、地域開発・保健関連案件から成っており、1990年代半ばから実施が開始された。表3-3に見られるとおり、援助形態は無償、有償、個別専門家派遣、技プロ/プロ技、JOCV チーム派遣など多岐にわたる。

対象地域は、スラウエシ島全域を対象にしており、保健分野の無償・有償・プロ技の案件のサイトが重なり、部分的に相互補完が見られる。保健分野のコンポーネントは、無償や有償による機材供与・施設整備、地域開発では特に州・県レベルの行政官の能力向上に関する技術協力などから構成されている。特定の県を対象にしたものは、南スラウエシ・バル県地域総合開発実施支援プロジェクト（JOCV チーム派遣）とタカラル県・スラウエシ貧困対策支援村落開発プロジェクトのみである。そのほか、州レベルの行政官とパイロット県の行政官、コミュニティを対象とした、参加型開発手法を用いたプロジェクトもある。

表 3 - 3 旧案件群（社会開発）

No.	案件名	形態	実施期間	地域
保 健				
1	スラウエシ地域保健所強化計画	無償資金	1995 年度	スラウエシ島全域
2	スラウエシ地域保健医療強化事業	円借款	1996.12 (貸付完了 2003.12)	スラウエシ島全域
3	スラウエシ地域保健強化プロジェクト	プロ技	1996.3 ~ 2002.3	全県・パイロット県 (ブルクンバ、パレパレ、 ビンラン)
4	南北スラウエシ医療従事者訓練センター改善計画	無償資金	1997 年度	南北スラウエシ州
5	母と子の健康手帳プロジェクト	プロ技	2001.5 ~ 2003.9	準重点州
地域開発				
6	東部地域開発政策確立・実施支援	個別専門家	1995 ~ 1998	スラウエシ島全域
7	南スラウエシ・バル県地域総合開発実施支援プロジェクト	JOCV	1995.1 ~ 1999.12 フォローアップ 2001.12	バル県
8	スラウエシ貧困対策支援村落開発プロジェクト	プロ技	1997.3 ~ 2002.2	タカラル県
9	地域開発政策支援プロジェクト	技プロ	2001.4 ~ 2004.4 フォローアップ 2005.3	スラウエシ全州、北スマトラ・西カリマンタン州
10	地方行政人材育成プロジェクト	技プロ	2002.4 ~ 2005.3	ジャカルタ、南スラウエシ州、北スマトラ州
11	市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト	技プロ	2004.1 ~ 2006.12	南スラウエシ州を含む東部 10 州

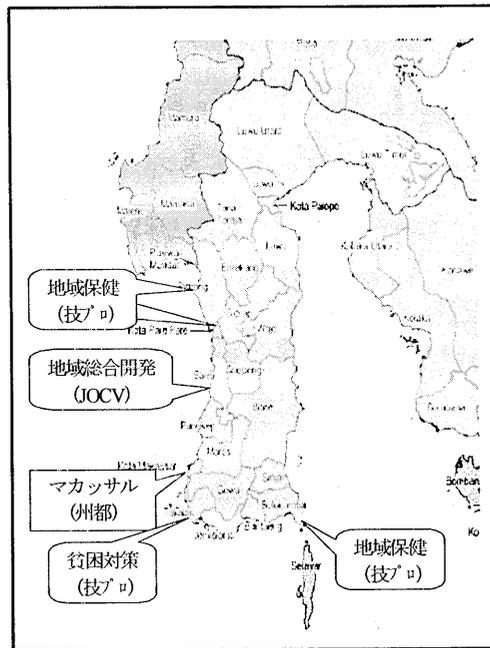


図 3-5 実施事業マッピング

(2) 対象事業のクラスターによる分析

旧案件群は、必ずしも計画時点でプログラム化されたわけではない。しかし、プログラム化することによる有効性を検証するために、これらの案件を目的の類似性により地域開発・保健関連案件にクラスター化し、現行プログラムの形成・実施に参考となるような教訓を抽出することを試みる。ただし、保健4案件（表3-3のNo.1～4）に関しては、GIIの一環として、計画段階でプログラム化されていた。本項では、保健、地域開発¹⁸の旧案件群をクラスター化し、その形成過程を示す。

1) GIIプログラム（保健セクター）

1994年11月、外務省から人口・AIDSに関するGII推進のための調査団が派遣され、協力候補案件のなかから「スラウェシ地域保健強化事業」が提案された。引き続き、1995年7月には人口・AIDSプロジェクト形成調査団が派遣され、12のサブ・プロジェクト¹⁹が提案されたのち、無償、プロ技、有償の3形態による協力をインドネシア政府と合意した。

インドネシアの保健分野の主な特徴は、家族計画の普及率が比較的高いことであり、課題は持続性のある家族計画への移行、後進地域での基礎的保健サービスだとされた。この調査結果を受けて、①スラウェシ地域を協力重点対象地域とし、地域保健医療の強化計画の実施を支援する、②人口家族計画について南南協力の取り組みを支援する、

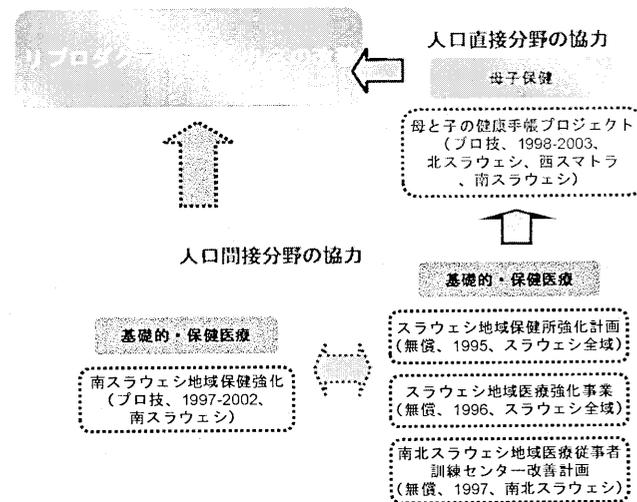
¹⁸ 教育セクター案件は旧案件群にはないため、本項では2セクターを対象とした分析をする。

¹⁹ 地域保健センターへの機材供与、訓練センターの確立、安全な母性の強化、輸血のための血液バンクシステムの強化、保健に関する情報システムの強化、地域教育の強化、人的資源の開発、基礎的保健サービスの拡大、地域病院の改善、ネットワークの強化、研究所の充実、県の保健衛生管理強化。

③AIDSサーベイランスと安全な血液供給を支援する—など案件形成に向けた基本方針が決定された。このためスラウエシの地域保健医療強化事業については、技術協力、無償、有償の各援助スキームを有機的、総合的に連携させて実施することとなった。

図3-6に見られるように、南スラウエシ州に関しては、1997年までに、人口間接分野の有償資金協力1件(保健所強化拡充計画・基礎保健分野)、無償資金協力2件(地域保健所強化計画—基礎保健分野、地域医療従事者訓練センター改善計画—基礎保健分野)が実施された。これらは、比較的広い地域となる南北スラウエシ州及びスラウエシ島全域を含む協力である。

1997年には、南スラウエシ州のみを対象とした人口間接分野の技術協力が1件(基礎保健・女性のエンパワメント)開始された。1998年から人口直接分野の技術協力プロジェクトである「母と子の健康手帳プロジェクト」(母子保健)が北スラウエシ州で実施された。同案件では、2001年から南スラウエシ州を準重点州として位置づけ、母子手帳を配布した。これらの案件は一部(無償、有償、技プロ)南スラウエシ州内での地域的補完性がある。



出所：国際開発センター（2002）を基に作成

図3-6 スラウエシ島における人口直接・間接分野協力の概念図

2) 地域開発プログラム

地域開発に関連する旧案件群(6件)は、計画時に包括的なプログラムを形成したわけではない。地域開発に関するドナーの活動は、1990年代にカナダ国際開発庁(CIDA)が地域総合開発プロジェクトを実施したのが始まりだったが、インドネシア政府の国民に対する人権侵害を批判して援助を凍結、1991年に同州からも撤退した。この動きを受けて、JICAは1993年に「村落開発計画手法」の個別専門家を派遣し、その後も期間的ギャップなく、一貫して地域開発・行政官育成のための協力を行ってきた²⁰。

²⁰ 日本貿易振興機構(JETRO)松井和久氏へのインタビューによる(2007年2月)。

時を同じくして、スハルト大統領全盛期の1993年、大統領令により東部地域開発の対象になる「インドネシア東部地域 (Kawasan Timur Indonesia : KTI)」が新しい概念として定められた²¹。インドネシア東部地域開発政策の目標は、相対的に開発の遅れた東部地域の開発テンポを上げ、地域間の不平等を是正することだった。同政策を推進するために1993年、スハルト大統領を長とする政府機関「インドネシア東部地域開発協議会」が設立された。

インドネシア政府は、同政策の枠組みのなかで、「東部地域開発政策確立実施支援」、「南スラウェシ・バル県地域総合開発実施支援」をJICAに要請してきた。しかし、両プロジェクトは計画段階から具体的な連携活動を明確にしていたわけではなく、当時のJICAの協力隊派遣の性質²²からプロジェクトと直接的に関連づけられることはなかった。また、1997年の経済危機がインドネシアで深刻化したため²³、東部地域開発の推進は優先事項から外れ、貧困層への緊急支援に関する案件形成と助言へ専門家の業務内容が変更された。

地方分権化前の1997年、貧困対策として、タカラール県を対象にした「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」が開始された。上記案件との連携も計画時点で念頭に置かれていたが、具体的な成果・活動内容は形成時に協議されなかった。同案件は、地方分権化前後の時期に実施されたため、中央、州、県の予算・権限などが大幅に変化し、制度上の権限と地方行政官の認識にギャップが生じるなどの阻害要因もあった。分権化の進展に適合する形でプロジェクト活動やカウンターパートの配置を調整し、結果的には分権化に対応した参加型地域開発のモデルを開発した。

2001年の地方分権関連2法の施行により、分権化の担い手となる地方政府の人材育成や地方主導による地域開発計画の策定能力の必要性が高まったことから、技術協力プロジェクトとして、「地域開発政策支援プロジェクト」、「地方行政人材育成プロジェクト」が開始された。両プロジェクトは、ジャカルタに派遣された専門家が調整役となって2つのプロジェクトをプログラム化して運営する計画だったが、一部の活動を除いて効果的な連携は行われなかった。「地方行政人材育成」では、「貧困対策支援」で開発された参加型開発手法を用いた計画策定のための研修を全県に普及するために、同プロジェクト終了後、県レベルの関係職員を集めて毎年ワークショップを実施している。しかし、これらは急速な地方分権化の混乱期に実施された「緊急支援型援助」として位置づけられる。

上述の行政官を主な対象者とした地域開発案件から、行政とコミュニティの間をつなぐ役割を果たすNGOの役割を重視し、2004年、「市民社会の参加によるコミュニ

²¹ 具体的にはスマトラ、ジャワ、バリを除く地域、すなわちカリマンタン4州、スラウェシ4州、東・西サトウガラ州、マルク州、イリアン・ジャヤ州、分離独立前の東ティモール州の13州を指す総称で、面積は国土全体の約7割を占めるが、人口は18%程度。〔出所：松井和久（2002）「スラウェシだより 地方から見た激動のインドネシア」アジア経済研究所〕

²² ボランティア精神を尊重し、開発成果を求めない。同案件のチームリーダーへのインタビューによる（2007年2月）。

²³ 一方、スラウェシへの経済危機の影響はジャワほどではなかったとの見方もある。スラウェシは輸向け農産品の種類が他地域より相対的に多く、それが小農経営主体で生産されているため、ルピア安は直接に輸出農家の所得向上をもたらした。その度合いがジャワなどよりも大きかった分だけ、経済危機の悪影響をより相殺することが可能であった。〔出所：松井和久（2002）「スラウェシだより 地方から見た激動のインドネシア」アジア経済研究所〕

ティ開発プロジェクト」が開始された。一方、政府行政官はプロジェクトの実施に参加していないため、プロジェクトの成果を活用するとして設立された「コミュニティ開発策定委員会」は、その実態が確認されておらず、今後のプロジェクトの制度化が不透明なままである²⁴。

3-6-2 位置づけ、戦略性、貢献度

旧案件群の実施期間は1995～2005年であり、中央レベルでは1993年の国策大綱の政策枠組みで、「第2次長期開発計画（REPELITA）」における「第6次開発5ヵ年計画（1994～1999年）」、「国家開発計画（PROPENAS）（2000～2004年）」、「南スラウェシ州戦略計画（RENSTRA）（2003～2008年）」の施行期間に該当する（図3-4を参照のこと）。繰り返しになるが、各プロジェクトは、プログラムとしての目標を掲げているわけではなく、コンポーネントも異なる。さらに、プロジェクトの実施時期、立脚する開発計画も異なることから、類似性のあるプロジェクトの実施時期に対応した開発計画との一貫性・貢献を検証することにする。なお、分権化前の1999年は中央集権体制下での開発計画の実施が主流だったことから、中央政府の第6次開発5ヵ年計画、分権化後は2000年から2003年までをPROPENAS、2003年以降についてはRENSTRAを参照する。

(1) 地域開発分野の旧案件群

1993年の国策大綱の政策枠組みで、インドネシア政府はより均衡のとれた地域開発をめざす国家戦略のなかで、東部地域開発を優先課題に位置づけ、バル県地域総合開発、東部地域開発政策支援、貧困対策を1つのパッケージとしてとらえていた。さらに、同政府は1993年、東部地域開発協議会を設立し、開発課題を扱う6つの作業委員会を設置。JICAプロジェクトはこれらの作業委員会や13州開発局共同事務局の活動に対しての貢献を期待された。一方、プロジェクト自体は国家の優先課題に対応していたが、日本側に当初開発の成果を求めない青年海外協力隊（JOCV）派遣と技術協力プロジェクトを同じパッケージとして扱うべきでないとの考えがあったため、制度として有機的な連携はなかった。このためJOCVによるバル県地域総合開発は、当初期待されていた地域総合計画の策定支援に直接的に貢献するものではなく、東部地域開発政策支援も実施期間中に経済危機の影響を受け、緊急支援へその活動内容を変更したため、当初の計画への成果は限定的だった。

一方、1997年に開始された貧困対策支援（タカラール県）は、「第6次国家開発5ヵ年計画」のなかの「平等と貧困軽減」の開発重点分野と整合している。1999年に開始された分権化の流れに沿い、住民参加型開発モデルを条例化する県知事令が施行され、県議会条例と施行細則などが整備されている。同プロジェクトは成功事例として州内外からも注目を集め、現在でも多くの視察を受け入れている。さらに、州政府も同モデルの普及を促進しており、村落開発庁フォローアップチームを形成し、年に1回県職員に対しセミナーを開催している。このことから、地方分権化プロセスに沿った開発重点分野である住民のエンパワメント、貧困削減への貢献度は高かったといえる。

上記案件は地方分権法の制定以前に計画され、従来型の地方政府の組織開発、行政官の能

²⁴ JICA（2006b）「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト 終了時評価調査報告書（案）」

力向上を主眼とした支援であった。一方、「地域開発政策支援」、「地方行政人材育成」両案件は、分権化法の制定後に計画・実施されたため、立脚する開発計画、開発における位置づけも異なる。両案件は、中央・州の開発計画（PROPENAS と RENSTRA²⁵）のみならず、地方分権化関連2法、改定法（2004年法律第32号/33号）、国家計画システム法（2004年法律第25号）とも整合しており、これらの分権化法を地方政府の行政官に徹底させるため研修を行い、新たな体制の基盤づくりに貢献した。両案件は、地方行政人材育成プロジェクトが実施期間中に、「地方行政能力向上プログラム」としてプログラム化された。しかし、計画時点で具体的な目標、戦略枠組み、成果が明確にされていなかったため、実施期間中に連携活動はなく、連携効果の発現に至らなかった。

これまで行政官に対する協力が中心だったが、分権化後、コミュニティのニーズを把握して開発計画を策定するプロセスが必要であるとの認識から、2004年に「市民社会の参加によるコミュニティ開発」が開始された。PROPENAS に「NGO 組織強化プログラム」、「貧困層エンパワメントプログラム」を定め、RENSTRA でも住民組織のエンパワメントを重点課題と位置づけており、開発計画と整合しているため案件実施の妥当性は高い²⁶。一方、上記の地方行政能力向上プログラムの補完関係はなく、制度化のための方法論が確立できておらず、プロジェクトの成果をプロジェクト終了後に活用する方法が明確でない²⁷。したがって、自立発展性は十分確保されたとはいえない。

このように、地域開発に関連するこれまでの協力内容はインドネシアの政治・経済・社会情勢を反映し、当時の法制度に従い、開発ニーズに適合したものだたと判断できる。1990年代半ばからのインドネシアの分権化の激動期で、東部開発政策支援のように支援内容やタームズ・オブ・レファレンス（TOR）を変更したり、地方行政能力向上のように地方政府の行政官に対して役務提供型の緊急支援を実施したりして柔軟に対応したことは評価に値する。さらに、JICA の同州内での協力を通じた知識・経験は、地域の特殊性に対する認識の向上、実施機関との協力・信頼関係の構築、機関の実施能力の査定に寄与することとなり、現行プログラムを円滑に実施するための素地になっているといえる。

相互連携に関しては、制度として連携したわけではないが、結果的に、地方分権化に向け同じ方向性をもって、住民のエンパワメント、政府の能力向上に取り組んでおり、個人ベースを含めて結果的にゆるやかな連携を図っていた。これらは、州、県、郡、村の全レベルで行政官の育成、NGO や市民社会のエンパワメントに貢献してきたといえる。

このような南スラウェシ州、県レベルでのプロジェクト実施経験は、地域の行政、コミュニティの状況を理解すると同時に、行政官あるいは行政組織の文化を理解することに貢献した。これらの人的ネットワーク、経験の蓄積は、今後南スラウェシ・プログラムを実施するうえで、有益な基盤づくりとなったといえる。

²⁵ PROPENAS では「地方分権化を実現し清廉な地方政府をつくるために必要な地方公務員の専門性と管理能力を高めるため、良好な業績をあげられる、州、県、市、村レベルのニーズ、義務、権限に合った能力をもつ多くの公務員を得ること」を目標に掲げている。RENSTRA では、重点分野に「地域社会と政府のエンパワメント」があげられており、開発計画とも整合しているといえる。

²⁶ Yayasan 法（財団法、2002年法律第16号）の制定により、開発事業の担い手としてのNGO や住民組織の行政における位置づけを明確にし、市民社会の参加による国家開発の実現に向けて取り組んでいる。

²⁷ JICA（2006b）「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト 終了時評価調査報告書（案）」

(2) 保健分野の旧案件群

保健分野4案件から構成された南スラウェシ州でのGIIプログラムは、計画当初(1994年)、日米コモンアジェンダの枠組みのなかで日本側の主導により案件形成を開始した²⁸。これらの案件の実施と同時期の「第6次5ヵ年計画(1994～1999年)」、「Healthy Indonesia 2010(1999～2010年)」では保健サービスの質を向上し、より多くの人にいきわたるようにすること、また、PROPENAS(2000～2004年)でも必要な水準を満たしている基本保健サービス・医療サービス施設の拡充を図り、国民の保健医療サービスに対する満足度を高めることが目標として掲げられており、インドネシア側の政策と整合性が高く、プログラムの妥当性が高い。RENSTRAでも住民生活の質の改善は基本方針として位置づけられ、健康と栄養状況の向上をめざしており、南スラウェシ州の開発とも適合している。

GIIプログラムは明確に1つの目標を掲げていたわけではないが、地域保健サービスの向上と母子保健の充実をめざしていた。上述のとおり、同プログラムの実施中、インドネシア政府、南スラウェシ州政府が通常業務を通じて保健サービスの充実に取り組んできたことはいうまでもない。さらに、世界銀行、ADBを中心とするドナーの同分野での活動もプログラムの目標達成に貢献している。ここではこれらプログラムの内部・外部要因を踏まえたうえで、GIIプログラムによる具体的な成果・貢献を検証する。図3-7、3-8のとおり、乳児死亡率はプログラム実施前(1990年)から実施後(2003年)に1,000人当たり70人から48人に低下。妊産婦死亡率は、1992年から2002/2003年に10万人当たり425人から307人に低下していることから、GIIプログラムもこれらの保健状況の改善に貢献しているといえる²⁹。

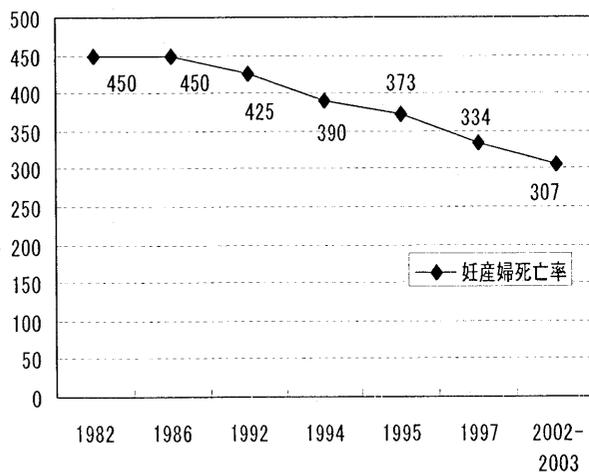


図3-7 南スラウェシ州における妊産婦死亡率の推移(出生10万人対)

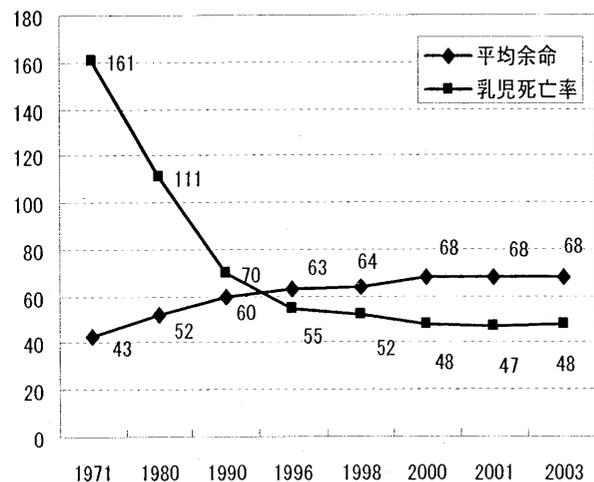


図3-8 南スラウェシ州における乳児死亡率と平均寿命の推移(1,000人当たり)

出所: South Sulawesi Health Profile、JICA(2006a)より引用

²⁸ GIIプログラムを南スラウェシ州で実施することに決定した要因として、スラウェシには先行する母子保健事業の実績があるなど支援しやすい素地があったため、JICA、JBIC、大使館がGIIに沿って支援することで意思統一ができたこともあげられる。当時のOECD担当職員へのインタビューによる(2007年2月実施)。

²⁹ AusAID保健担当者によると、保健分野でプロジェクトを実施しているドナー(ADB、GTZ、UNICEF)は、データの信憑性が低く、計測方法に一貫性がない妊産婦死亡率でプロジェクト効果を測ることを中止し、助産師の出産介助率を代替指標として用いている。

これらの案件群は、明確な共通のプログラム目標が設定されておらず、構成要素であるプロジェクトも同一課題分野のプロジェクトの集合体にとどまり、目標達成に向けたシナリオとして構成要素間の補完関係（共通の戦略、成果、活動）も計画されていなかった。したがって、GIIプログラムの形成時点では、JICA、JBICを含めた多くの関係者が参加・協力したが、実施段階ではその連携は継続されなかった。さらに、実施期間中の連携を阻害する要因として、① JICA と JBIC の組織の違いによる（JICA は現地主導、JBIC は本店主導）関係者の情報共有の不足³⁰、② プロジェクトの実施者間（例えば、JBIC 血液事業コンサルタント、JICA 地域保健プロ技の長期専門家）の GII プログラムの認識不足、③ 分権化以降、中央政府直轄（中央検査所）から州政府管轄に実施機関が分かれたことによる調整不足一などがあげられる。これらの点から、連携効果は限定的なものだったといえる。

以下、個々のプロジェクトとしての成果を述べる。無償の地域保健所強化に関しては、機材供与によって医療サービス全般の改善に寄与したと考えられ³¹、医療従事者訓練センターに関しては、医療従事者の技術と知識が向上されたことで、スラウェシ島全域に加え、東部インドネシア地域全体の医療サービスの向上に貢献している。一方、分権化の影響により、保健従事者への研修に関しては、保健省直轄の同センター³²と中央検査所、州政府がそれぞれ独自で実施するものがあり、研修内容や参加者の重複がみられる。このように、保健従事者への包括的な研修計画やプログラムがないことが、適切な資源配分を阻害している。

プロ技の地域保健強化に関しては、分権化を先取る形で、住民参加を促進し、根拠に基づいた問題分析と計画立案を行うための問題解決指向型アクションリサーチ (PROAR) 手法を開発し、地域の保健計画策定に活用された。プロジェクト終了時にはその有効性が認識され、他県への波及効果もみられた。しかし、現時点で PROAR は、地域保健医療行政の予算不足と時間の制約により、日常業務のなかでほとんど利用されていない。一方、中央検査所³³は、州の病院・保健所の試薬提供、データ収集、制度管理を行い、研修機関として東インドネシアの中核センターの役割を果たしている。また、JICA が支援したハサヌディン大学の公衆衛生、病院管理修士コースの卒業生は保健分野の管理職として従事しており、東部インドネシアの医療関係管理者の人材育成に大きく貢献した。ハサヌディン大学の卒業生で組織した協会は、他大学で公衆衛生の修士コースを独自で設置し、地域のニーズに沿って保健衛生状況を向上させ、住民のエンパワメントに貢献する活動も行っており、着実な波及効果を確認できる。

血液事業に関しては、形成時点から現在にいたるまでインドネシア政府の血液事業に関する方針が明確でない。これが現場レベルで、保健省、州政府、赤十字間での不明瞭な責任と役割分担となり、関係者に混乱をもたらしている。具体的には、赤十字と州職員の業務の重複、州政府の中央センターの維持管理能力（財政）の不足と保健省に対する財政的な依存傾向、センターでの州職員と赤十字職員との業務分担などである。2006年の新法制定後、国と

³⁰ 組織ではなく個人の知識蓄積にとどまってしまったため、プロジェクトの実施管理に一貫性がなくなった。

³¹ 2003年に事後評価を実施。

³² 無償でドミトリー、オーディオ機材などの供与。供与されてから1年後の1998年には、CT・TV（研修をモニターするための機材）、2002年にはジェネレーターが故障し、同機材は日本からの輸入品で修理するためのパーツがないため、現在、未使用の状態である。

³³ 東部インドネシアを管轄していることから、分権化後も保健省直轄の機関となった。

しての血液事業の方向性を保健省に州政府・関係職員も含めて協議しているが、いまだその方向性は不透明である。現在まで地域の血液センターや血液銀行と地域保健のプロ技との連携がなかったが、血液検査技術に関する職員研修、コミュニティでの献血活動など共同で実施できる活動もあり、プロジェクト間の相乗効果を生むことも可能だったと考えられる。

3-7 旧案件群の戦略性、貢献度

南スラウェシ州における援助実績（旧案件群）の地域開発への貢献はどのようなものか。

まず、便宜上現行プログラムが開始される前の南スラウェシ州に対する50の日本の案件を3つの分野に分けると、それぞれ次のような特徴があった。

- ① 都市開発分野は最も多くの協力がなされており、かつインフラ案件（ダム、港湾、発電所、上水道、工業団地等）が多い。
- ② 社会開発分野は、比較的最近（1990年代中盤以降）に取り組みが始まった。保健や地域開発系が中心であり、教育への取り組みはない。
- ③ 地場産業分野は、比較的初期から始まっており、農業、養蚕等が中心であった。

これらについて、前節までの分析のまとめとして、第1章であげられた旧案件群の評価設問に沿って総括する。

(1) 旧案件群が対象国（州）の開発戦略上どのような位置づけにあったか。

南スラウェシ州のRENSTRA（2003-2008）での位置づけでは、この戦略計画の4つの基本政策（「住民生活の質の改善」「地域経済の持続性の向上」「共同体・社会・国家の生活の質の改善」「地域社会と政府のエンパワメント」）のうち、「住民生活の質の改善」では、日本の支援は保健分野に特化し、「地域経済の持続性の向上」では、そのなかの「競争力のある良質製品の推進」と「食料作物の持続性、安定化」に係るプログラム内の事業が多い。このほか、道路、工業団地、電力など20件以上の様々なインフラ事業が行われてきたが、これらは、必ずしも上記4つの基本方針の下に分けられるプログラム（RENSTRAの分類）のどこかにのみ属する事業ではなく、州の地域全体、つまり、基本方針の全体を根本から支援する「地域インフラ」として本調査では整理された。よって、現行のRENSTRAのなかではあるが、旧案件群は「住民生活の質の改善」と「地域経済の持続性の向上」については直接的な事業として州の戦略を支援し、多くのインフラ事業は州の開発全体の基礎として明確に位置づけられている。

(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。

インドネシア国別援助計画が策定される前から、日本はインドネシアに対しきめ細かく政策対話を重視した経済協力調査団や、無償資金協力、技術協力年次協議、円借款政府調査団を送り、援助指針をインドネシア側と調整を図っていた。特に旧案件群がかかわる1994年に策定された対インドネシア「国別援助基本方針」では、5つの重点分野のうち「公平性の確保（国全体の均衡ある発展をめざす）」をあげ、そのなかで「東部インドネシアの開発（地域間格差の是正）」を重要視している。この方針はJICAの平成13年、14年の「国別事業実施計画」にも継続して重点分野としてあげられた「グッドガバナンスへの支援」の地域間格差に配慮した地方分権化支援として打ち出されており、これらにより旧案件群を通じた南スラウェシ州への

援助は日本の援助戦略に合致したものであるといえよう。

(3) 対象期間における旧案件群の戦略性（一貫性、成果）はどのようなものであったか。

1) 都市開発分野として行われた旧案件群は、次の5つの開発事業分野に分けられる。

- 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 電力供給
- ⑤ 港湾整備

そのいずれについても、成果が高く、RENSTRAに示される開発戦略のなかで大きく貢献している。特に、開発調査と円借が連動している場合である。また、開発調査で作成され日本側で実施支援できなかったマスタープランも、インドネシア側が指針として開発計画に活用している。

2) 地域経済振興分野の旧案件群は、次の3つの分野に分類される。

- ① 産業育成
- ② 食糧生産
- ③ 環境保全

このうち、①産業育成については、全案件が今回設定した評価対象期間（1995～2005年）外の1960年代～1980年代の案件であり、開始当時の実施の妥当性は高いものの、既に生産を停止している工場もある。しかしながら、現在のRENSTRAに照らすと、スラウェシ工業団地の発展にとつての「工業職業訓練センター」、白糖の耕地生産による地域経済振興効果を生んだ「製糖工場」、打撃を受けていた養蚕業の振興を支えた「養蚕開発」と、それぞれが今日の地域経済振興政策に通ずる一定の役割を担ってきたと見ることができる。②食糧生産については、地域農業支援、稲病虫害予防等、一貫して南スラウェシ州農政局や農業普及員の能力向上、生産支援を続けてきており、さらに終了したばかりの「水利組合強化計画」（2004～2007年）では、コメの増収や他地域への普及などインドネシア側開発戦略の「食料作物の安定供給」プログラムへの貢献が期待される。③環境保全としては、「南スラウェシ州治山計画」（技プロ、対象期間外）があるが、流域管理技術の向上や地域生活の安定など、RENSTRAにおける地域インフラ（国土保全）に貢献したと評価される。

3) 社会開発分野は主に2つのプログラム（緩やかなクラスターを形成）から成り立っている。

- ① 保健医療 GIIプログラム
- ② 地域開発プログラム

GIIPプログラムでは、地域保健サービスの向上と母子保健の充実をめざしており、実施の同時期、インドネシア側及び他のドナー支援もあり、乳幼児死亡率や妊産婦死亡率の軽減が認められ、GIIPプログラムも医療保健の改善に貢献したと判断される。地域開発プログラム

は、特に「スラウェシ貧困対策支援村落開発」(技プロ、1997～2002年)において住民参加型の開発モデルとして条例なども整備され、プロジェクトの成功ばかりではなく、住民のエンパワメントや貧困削減の目標に大きな貢献をした。

(4) 旧案件群は対象国(州)の開発状況の変化(開発アウトカム)にどのように貢献しているか。

これまで述べてきたように旧案件群の3つの分野ごとに援助事業の成果が異なる。また、旧案件群の時代的状况から事業間連携の不明確さや開発アウトカムの未設定が見られる状況であった。現行プログラムにからめ「地域開発の促進」あるいは「貧困削減」を上位の目標としても、具体的な目標や指標設定がないなか、評価しにくい状況である。前節までの分析から、50の旧案件群の多くが地域開発の促進へ間接的ではあるが貢献していたともいえるが、3つの分野をまとめた共通のアウトカムの設定ができないため、結論としては、開発アウトカムへの貢献を総合して適切に評価することはできないといわざるを得ない。本報告書の前節までで、それぞれの分野ごとにインドネシア側の政策との関連から、開発事業の上位の方向性と比べ、各事業成果に基づき「貢献」を述べるにとどまるという評価となる。

第4章 現行プログラムの評価

本章では、現行プログラムの評価を行う。旧案件群の評価と同様、まずはプログラムの概要を確認し、次に日本・インドネシア双方の政策における位置づけ、そして他ドナーの取り組みも考慮に入れつつ、それらの戦略性、貢献度について分析を行う。なお、本プログラムは在外（現地 ODA タスクフォース）主導で形成されてきており、なかでもマカッサルに設置したフィールドオフィスが決定的な役割を果たしており、その経緯を分析することが、プログラムの正当な評価に不可欠との認識から、その形成過程の検証（4-3）も盛り込んでいる。

4-1 対象プログラムの概要

現行プログラムは、2006年5月に現地 ODA タスクフォースと南スラウェシ州知事間でその基本構想に合意がなされた、新しい JICA プログラムである。本プログラムは、企画・調整部が策定した JICA プログラムの定義に合致し、それに基づいたプログラム計画書も作成している（2007年3月現在 JICA 本部内で決裁中）。なお、本件プログラムについては、上記合意後にも継続的に内容の改善が図られている。したがって、本評価においては、現地調査実施時点で最新版として入手した、2007年2月1日付日本 ODA タスクフォースによる「南スラウェシ州地域開発プログラム基本構想（案）」を元に評価を行うこととした。

プログラムの概要は、図4-1のとおりである。

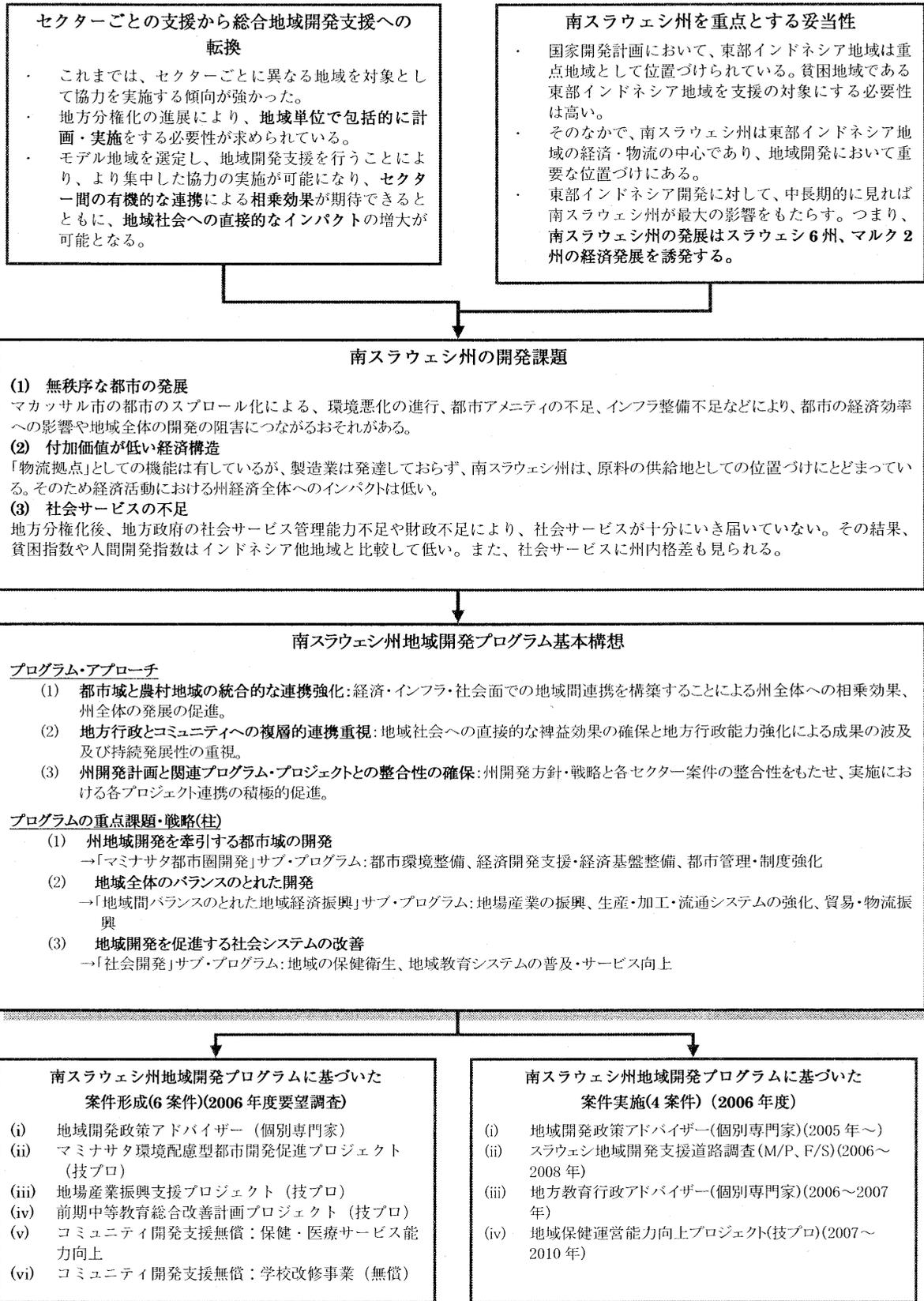


図 4-1 プログラム概要

4-2 プログラムの位置づけ

4-2-1 インドネシア国の政策における位置づけ

国家レベルにおける現在の開発基本政策は、2005年初頭に制定された国家中期開発計画(RPJM) 2004～2009である。同計画は、インドネシアの歴史上初めて国民による直接選挙で選出された現ユドヨノ大統領の選挙公約(いわゆるビジョン・ミッション・プログラム)をベースに策定されたものであり、スハルト政権時の開発5ヵ年計画(REPELITA)、ワヒド及びメガワティ政権時のPROPENASの流れを引き継ぐ中期(5年間)の計画文書である。

本計画では、主要な3つのアジェンダとして「安全で平和なインドネシアの実現」、「公平で民主的なインドネシア」、そして「国民福祉向上」を設定している。地域開発に関しては、「国民福祉向上」アジェンダのなかで「地域開発格差の是正」という項目が取り上げられており、ジャワ島とジャワ島外、インドネシア西部地域とインドネシア東部地域、都市と都市、都市と村落の間の開発格差是正に関する取り組みを強化することとしており、本プログラムの戦略は、総体として上記計画との整合性がとれているといえる。

次に、州レベルの現在の政策としては、第2章でも紹介されているとおり、2003年に制定された戦略計画(RENSTRA) 2003～2008がある¹。本プログラムが、そもそも南スラウェシ州に直接的なターゲットを絞った地域開発を構想していることから、本プログラムの構想策定にあたっては、RENSTRAとの整合性を最も意識しながら形成してきている。したがって、本評価調査においては、RENSTRAを第一のレファレンスドキュメントとしてとらえ、そのなかにおける本プログラムの位置づけを詳しく見ていくこととする。

まず、RENSTRAの基本的な構造として、ビジョン、ミッションの下に4つの基本政策があり、その政策を推進するための25のプログラムが掲げられている。南スラウェシ州政府側の実施するこれらプログラムのなかで、JICAプログラムである「現行プログラム」がどのような位置づけにあるのかについて、図4-2のとおり整理を試みた。

¹ 本計画は、2004年までの地方開発プログラム(PROPEDA)又は2005年以降の地方中期開発計画(RPJM-D)を実現するための具体的な計画という位置づけである。

まず、現行プログラムにおける「社会開発」サブ・プログラムは、基本方針の1つ「住民生活の質の改善」に寄与していることが分かる。ただし、その取り組みについては、州政府として本基本方針に10プログラムを策定し取り組む意向を示しているなかで、教育と保健の2プログラムへ貢献するものとなっている。

次に、現行プログラムにおける「地域経済振興」サブ・プログラムについては、基本方針「地域経済の持続性の向上」へ貢献するものとして位置づけられる。本サブ・プログラムでは、「競争力のある良質製品の推進」及び「食料作物の持続性、安定化」の2プログラムに関係した取り組みがなされている。「社会開発」と同様、基本方針全体のなかでは一部の取り組みであることが分かる。

「マミナサタ都市圏開発」サブ・プログラムについては、別の観点から整理を行った。すなわち、①他のサブ・プログラムと異なり、マミナサタ都市圏という州内の特定地域を対象とした取り組みとなっているため、州レベルの計画であるRENSTRA上のプログラムとは直接リンクしていないこと、②同サブ・プログラムのめざすところが、南スラウェシ州経済の牽引役²となる都市圏の創出であり、同都市圏開発が南スラウェシ州全体の開発に寄与すると想定されていること、の2点から、第3章で旧案件群を整理したのと同様に、マミナサタのみならず、南スラウェシ州全域に貢献する「地域インフラ」（社会インフラ、経済インフラ、制度インフラから構成される）という概念を導入し、その形成支援を促すものにとらえたうえで、RENSTRA全体に裨益する取り組みという整理とした。

以上の整理によると、次のようなことがいえる。

まず第一に、現行プログラムの3つのサブ・プログラムについては、基本的にRENSTRAを念頭に置いた構成となっている。

第二に、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、「都市圏開発」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る。また「地域経済振興」は、逆にマミナサタ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している。さらに「社会開発」は、やはりマミナサタ以外を対象に、社会サービスのなかでも教育と保健医療分野を限定して、モデル的な協力を実施しようとするものである。

これらの3つのサブ・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、現時点では明確ではない。しかし暗黙の了解として、同じ南スラウェシ州内において、中心となる都市圏の生活・生産環境整備と、地方の経済活動の振興・社会サービス活動の充実を並行して実施することにより、何らかの相乗効果を期待しているといえよう。

位置づけとは別に指摘できる点として、現行プログラムの策定期限そのものが、RENSTRAの実施期間中であることから、あとづけの計画となっている点は否めない。現在、南スラウェシ州政府としては、2005年度から、州予算によって実施されるRENSTRA上の25プログラムに含まれる各事業について、評価レポートを作成し始めている。先方としては、JICA事業も含む各ドナーの取り組みもこのなかに取り込んで一緒に評価対象としたい考えだが、現行プログラムにつ

² 2007年2月1日付「基本構想（案）」 p.14.

いては、あとづけの事業という位置づけになるため、評価対象外とせざるを得ない現状にある。今後、プログラム策定時にあたって、留意しておくべき事項と思われる。

なお、本 RENSTRA が策定された 2003 年においては、国策大綱 (GBHN) を規範とした州の開発方針 (Pola Dasar) の策定を踏まえて各州において RENSTRA が策定されていた。その後 2005 年、順次インドネシア国内各地で実施されている地方政府の首長 (州知事、県知事/市長) の直接選挙制度が導入されてからは、州レベルにおいては、州知事の選挙公約 (ビジョン、ミッション) を踏まえた計画づくりが行われる仕組みへと変更されている (図 4-3 及び図 4-4 参照)。このことは、開発政策の展開のあり方として、中央からの押し付けでなく、より地域に密着し、住民の意向を反映した開発を志向していることを示しており、民主化の流れにおいて、歓迎すべき動向であると判断される。その意味で、今回現行プログラム策定にあたってのレファレンスドキュメントとして、州レベルの開発計画を第一の拠り所としている点は、地方分権化が進むインドネシアにおいて、妥当な判断であると考えられる。

南スラウェシ州においては、2007 年 11 月に州知事選が実施される予定であり、州としての RENSTRA も、新知事の公約を踏まえて刷新される見込みであることから、今後の動向を注意深く見守っていく必要があると同時に、その内容に応じて、本プログラムの内容も柔軟に改善していくことが重要である。また、その機会をとらえ、日本側としても、新 RENSTRA 策定プロセスに深く関与していき、先方の考えるプログラムと日本側の意向のすり合わせを十分に行い、日本の協力を先方プログラムの一環として認識できるよう合意形成を図っておくことは、評価の観点からも、また一層のオーナーシップ醸成の観点からも、極めて重要なことであると考えられる。

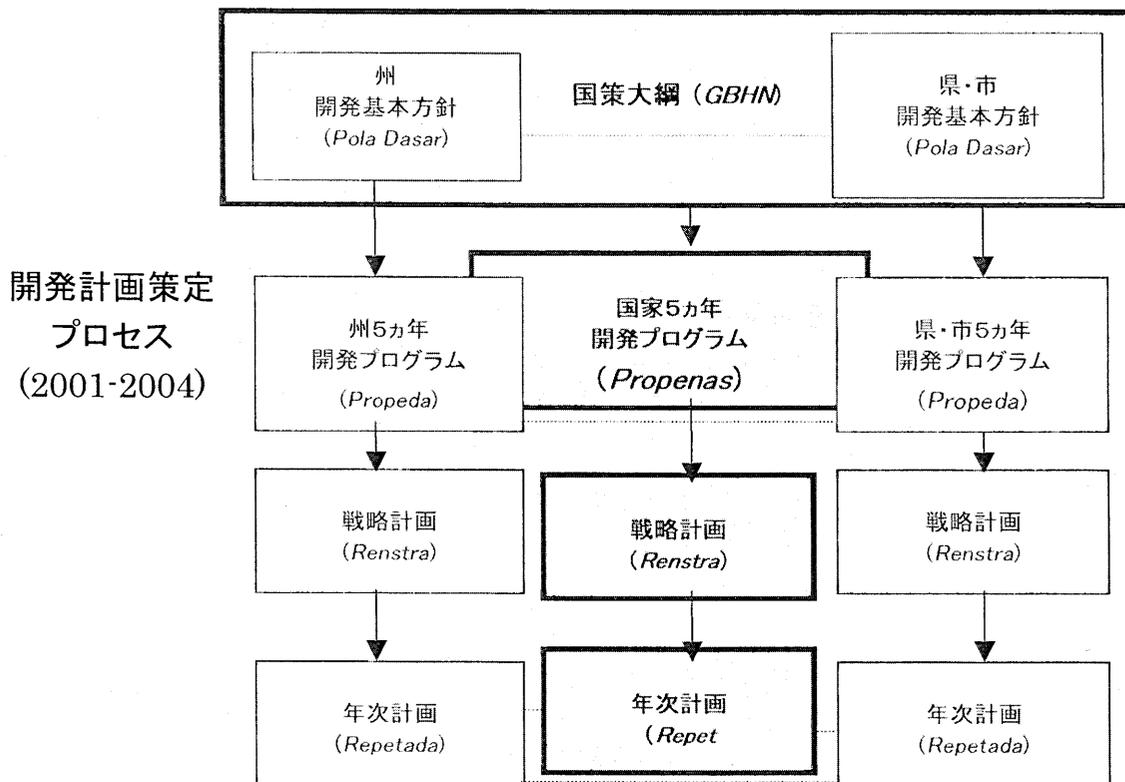
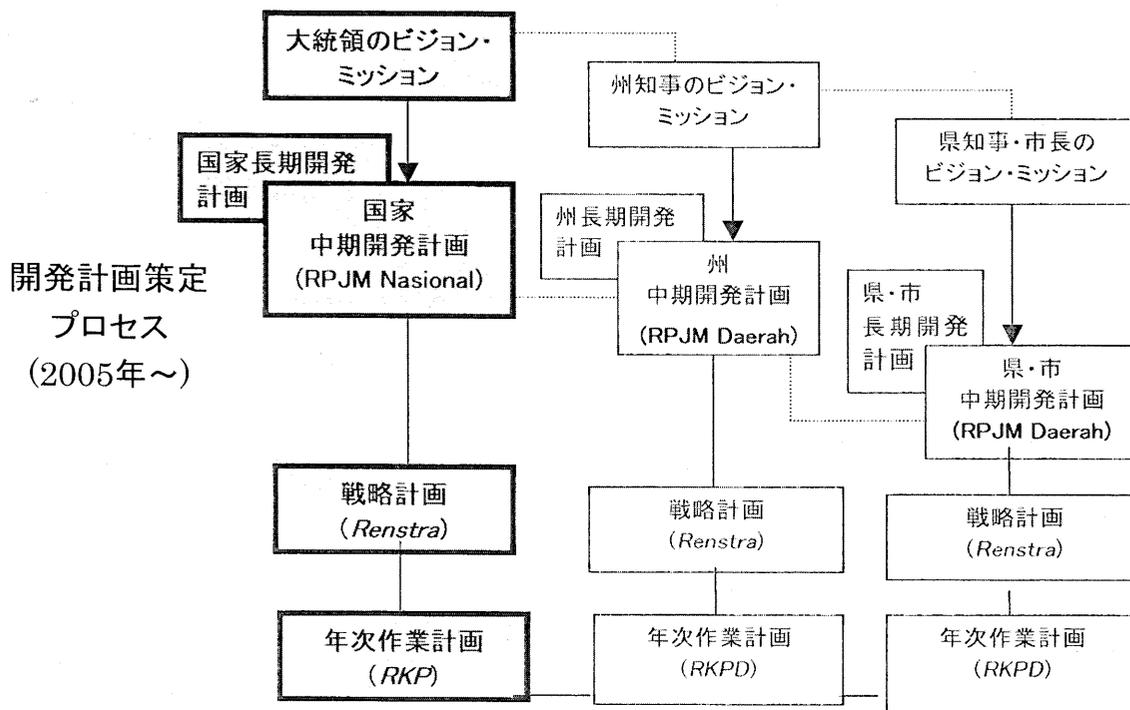


図4-3 開発計画策定プロセス (2001～2004年)



(松井アドバイザー作成資料より抜粋)

図4-4 開発計画策定プロセス (2005年以降)

4-2-2 日本の援助政策における位置づけ

現在の日本政府が公式に策定している対インドネシア向け政府開発援助の方針文書は、2004年11月に発表された「国別援助計画」である。同計画においては、対インドネシア援助の重点分野として、「民間主導の持続的な成長」、「民主的で公正な社会づくり」、「平和と安定」のための支援の3分野を重点分野（「3つの柱」）とし、そのうち「民主的で公正な社会づくり」の柱において、「貧困削減」（農漁村開発による雇用機会の創出及び所得・福祉の向上、教育及び保健・医療などの公共サービスの向上等）が謳われており、総体として本プログラムとの整合性は確保されているといえる。

また、JICAとしては、上記計画に基づいて国別事業実施計画を策定してきており、その最新版（2006年12月）において、国別援助計画の上記重点分野（民主的で公正な社会づくり）に対応するJICA重点分野「貧困削減」のなかで、「東部インドネシア開発支援」プログラム（「南スラウェシ州地域開発サブ・プログラム」及び「東北インドネシア地域開発サブ・プログラム」から構成される）を実施することとしている。また、同プログラムの特徴として、①従来からの中央政府関係機関の業務分担に応じた分野別・セクター縦割りのプログラムではなく、特定の地域を対象とする総合的・分野横断的なプログラムであること、②わが国の協力実績が豊富で東部インドネシア全体の経済拠点でもある南スラウェシ州への支援を「サブ・プログラム」として位置づけ、より長期的な取り組みを要すると思われる他の東部地域の開発に向けたパイロット地域として、当面、重点的に支援する方針であること、の2点が言及されている。

4-3 形成過程の検証

4-3-1 形成の経緯

〈インドネシア事務所による原案づくり〉

南スラウェシ州を対象にプログラム化の可能性に関する提案がインドネシア事務所内で出されたのは2005年1月である。この提案に基づき、地域開発の担当職員が中心になって、情報収集と計画原案づくりが開始された。この提案が出された背景には、JICA本部からのプログラム化の推進要請があったこと、2004年12月に起こった未曾有の広域災害となったスマトラ沖地震がある。上記2章でも見てきた日本の南スラウェシ州への支援実績を通じて培われてきた人的ネットワークが、日本の津波支援の強いサポートとなったことがインドネシア事務所で高く評価され、今後の日本の対インドネシア支援の基本は、今まで培った実績やネットワークを重視すべきとの意見があがったためである。案の検討のなかから、現行プログラムの3本柱である、「マミナサタ広域首都圏サブ・プログラム」、「地場産業サブ・プログラム」、「社会開発サブ・プログラム」の案も出され、インドネシア事務所内でプログラム立案タスクチーム（職員が中心）が編成され、インフラ、農業、経済、社会の4つの班が分担して更に案が深められた。「マミナサタ広域首都圏総合計画」（開発調査）（2005～2006）はこの時期、実施中であり、このなかで道路インフラだけではなく経済や社会インフラの重要性も議論されていたこと、インドネシア政府が地域開発の重要性やマルク州を含む特別地域の重点的な開発を国家中期開発計画（RPJM）2004～2009で表明したことも、南スラウェシ州の地理的な重要性が検討されるきっかけとなった。

インドネシア側との調整や情報の収集、将来のプログラムの実施に向け、2005年10月ごろから、南スラウェシ州での事業拠点として地域事務所（MFO）開設準備が始まり、12月にソフト・オープンした（ジャカルタから南スラウェシ州都マカッサルまで飛行機で2時間の距離にある）。

ジャカルタ事務所から常駐する職員が1名派遣され、このほか、地域開発専門家1名（2005年から短期で南スラウェシ州 BAPPEDA へ個別派遣）と現地ローカル事業担当職員1名がこの時期中心に業務を担った。

MFO を中心に、2005年12月から2006年1月にかけて、日本語の「南スラウェシ州地域開発プログラム基本構想」が作成され、さらにインドネシア語と英語に翻訳された。

表4-1 プログラム策定経緯 年表

年	事 項
2004年	中期国家開発計画（RPJM）が発表
2004年 12月26日	・スマトラ沖地震・津波発生
2005年 1月	・インドネシア事務所内で、南スラウェシ州地域開発をプログラムにする意思決定 ・事務所内の地域開発担当を中心に、情報収集開始（早い時期から3本柱を基本とする構想で進む）
2005年 7月～ 10月 12月	・タスクチームを事務所内に設置する（インフラ、農業、経済、社会の4班） ・マカッサル MFO（Makassar Field Office）設立準備 開始 ・プログラム担当職員発令 ・MFO ソフト・オープン
2005年 1月	・プログラム基本構想案 日本語完成（Ver.1） ・日本本部（地域部 課題部）へ意見具申 マミナサタ広域都市圏総合計画（開発調査）Draft Final 完成
2006年 1月 4月	・プログラム基本構想案 インドネシア語と英語に翻訳 ・南スラウェシ州政府（BAPPEDA 中心）と協議開始、各関係部局と分科会で集中討議 ・州知事との協議 MFO 公式開所
2006年 5月	南スラウェシ州地域開発プログラム 基本構想 合意（署名取り交わし州知事と ODA タスク Leader）
2007年 2月	第2案 完成

4-3-2 連携調整

(1) 南スラウェシ州側との協議のプロセス

2006年1月から4月にかけて、MFO 駐在担当職員、個別派遣専門家（地域開発）、現地ローカル職員の3人がインドネシア側と具体的なプログラム形成・協議を行った。州側は BAPPEDA を中心に、3つの柱（サブ・プログラム）に対応する課や関係職員が、州の開発計画との整合性と、JICA の有効なサポート分野を協議し、サブ・プログラムを念頭に分科会が組織された。分科会では、その時点で「マミナサタ広域首都圏総合開発」の報告書（ドラフトファイナル）も完成していたため、その結果も踏まえ議論が進められた。例えば、地場産業関係では、商工局とゲルバンエマス事務局を含めるなど、協議の結果、州側の関係者の意見を入れ、当初案が徐々に改善された。分科会は、関連部署ごとに5～6回開かれ、日本

側専門家による問題分析や目的分析のためのワークショップも開催された³。なお、個別専門家は短期専門家の身分と同時に、マミナサタの開発調査の副総括であったことも、情報共有及び調査結果を生かすことになった。この時期は、分科会以外でも日常的に、州側への案の説明や各部との調整、相手側関係者からの意見聴取が集中して行われた。

分科会の結果は最後に取りまとめられ、BAPPEDA 長官と協議、さらに州知事と協議を重ね、州知事からは積極的な理解が得られ、5 月には州政府と合意されたプログラムとして案ができあがった（ODA タスクフォースと州知事の間で署名交換）。

〈調整の際の問題〉

MFO 担当職員や専門家からの意見では次のような状況であった。

- ・従来型のドナー援助では、中央政府がドナーと案件の協議を行い、事業が形成されてきた。州政府は、自分たちは決められた事業を享受すればよいという意識が強く、州の職員のなかには「これは中央の仕事だろう」、という意識の人たちが多かった。今回のプログラム形成過程で、州の職員が初めて上流部分（つまり計画）から加わったことになり、議論を重ねるなかで、「自分たちの計画」として、徐々に積極的になってきている。
- ・南スラウェシ州には、JICA に限らず他ドナーからもいろいろな支援が入っているため、援助慣れしてしまっている。プロジェクトそのものは、ドナーがやってくれる、という意識の人はまだまだ多い。そうではなくて自分たちが考えるのだ、という意識改革が必要だった。

(2) 本部（地域部）、ジャカルタ事務所との調整

MFO とインドネシア事務所との調整においては、プログラムの内容及びその進め方について問題は全くなかった。その理由として、MFO の視点を重視しつつ、ジャカルタの事務所が中心になり案づくりを行ってきたことがある。

JICA 本部との間では、日本語の基本構想案ができた時点で、事務所から課題部や地域部に対してコメントが求められた。本部からは基本構想について、特段の議論はなく了承を受けた。ただし、プログラムを構成する各案件（プログラムコンポーネント）を立ち上げる段階では、地域部・課題部との調整や協議が必要となっている。本プログラムは在外主導で形成してきており、基本的にジャカルタ事務所（+ MFO）主体で、プログラム全体及び要請案件群の方向性の大枠を策定している。しかし、各個別の事業について、本部の各課題部はプログラム全体を十分理解していない部分もあり、毎回ゼロから同じ説明をしていると MFO 職員からのコメントがあった。地域部は本プログラムの勉強会を開き、理解に努めているが、周知徹底することは相当の困難が伴っているのが実情である。

要望調査においても、プログラム単位でなく、案件ごとに切り離されて、外務省及び JICA の通常要請過程に乗って処理されるため、実施の是非が、個々の事業として判断される。そのため、採択不採択が案件ごとに分かれ、プログラムの構想に基づいて案件間の連携を想定していても、構想どおりに立ち行かなくなるリスクは常に潜在している。

³ 渡辺専門家の報告書から。

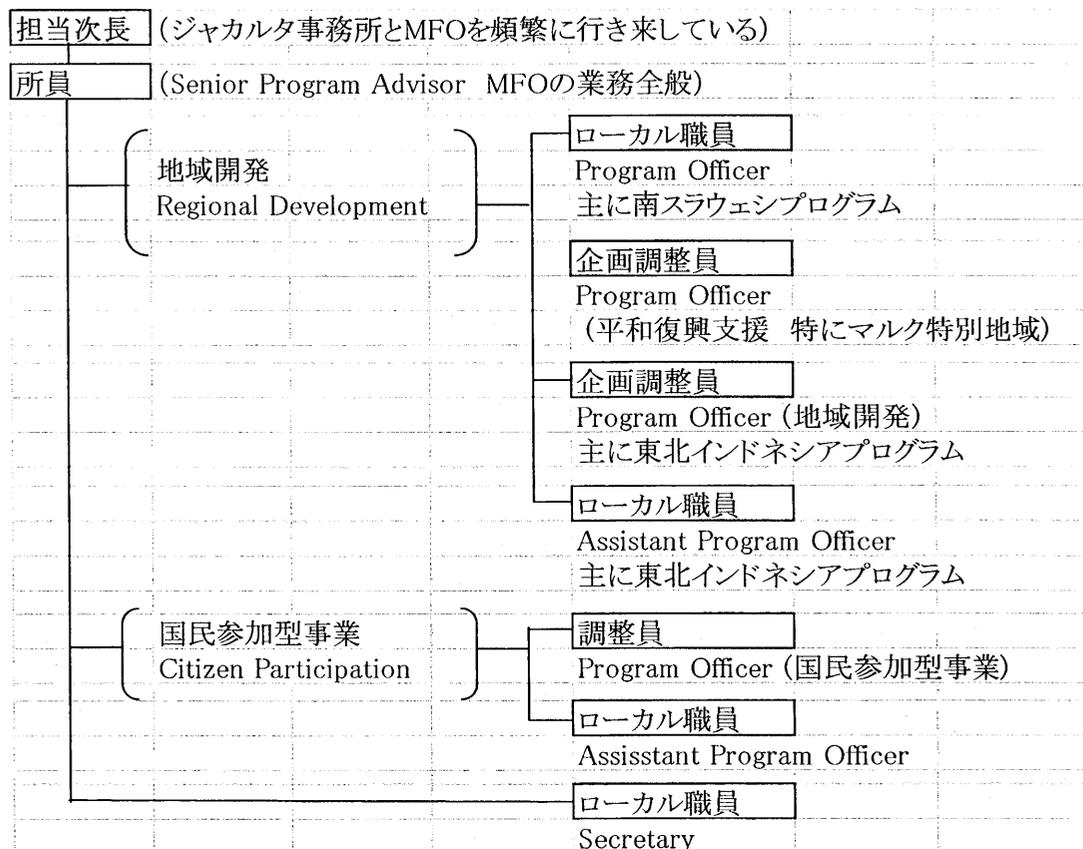
(3) MFO の機能・プログラムリーダーとしての立場・役割

BAPPEDA を中心とする州政府と JICA の関係は、MFO の設置と MFO が本プログラムを検討する過程で、格段に良いものとなった。現在、MFO と州政府の間は、他ドナーとは違ったより大きな信頼関係が構築されているように見える。

調査時点（2007年2月）の MFO 業務は、事業も陣容も増え、また担当するプログラムも増えているため、大変多忙であった。実際に現在次のような業務を抱えている。

- ① 2つのプログラム管理
 - ・南スラウェシ州地域開発プログラム
（3つのサブ・プログラムとそのコンポーネント）
 - ・東北インドネシア地域開発プログラム
- ② JICA 事業広報
- ③ 事業に関する契約
- ④ 調 達
- ⑤ その他の事業（プログラムに入らないプロジェクト、協力隊事業など）
- ⑥ 州政府との調整

現在の MFO の体制は図 4 - 5 のとおり。



出所：調査時の聞き取り及び MFO の資料から

図 4 - 5 MFO の体制（2007.2 現在）

本プログラムについては、JICA 職員が MFO に駐在して、MFO の上記の業務や管理を行いながら、南スラウェシ州地域開発プログラムのシニアプログラムアドバイザーとして業務を行っている。しかしながら、本プログラムの事業コンポーネントが変化（終了と新規の入れ替え）し、本格始動の体制に入ってきている一方、地域事務所として本プログラム外の業務も拡大している。当該職員の業務は、事務所代表としての立場とプログラム統括としての立場があり、過剰な業務となっているようにみえる。特に、今後、地域開発という新分野で、本プログラムの事業が更に精緻化され、相互の関連づけや目標指標の管理などが業務の中心となってくる段階では、本プログラムを専任とするプログラムマネージャーとして職員あるいは専門家が必要である。

(4) 東部インドネシア及び東北インドネシア地域開発プログラムとの関係

MFO の役割について、本プログラムと東部インドネシアの開発、及び東北インドネシアプログラムとの関連を明確にしておく必要がある。現在、インドネシアでの JICA 事業として、MFO 事務所は南スラウェシ州プログラムと同時に、東北インドネシアプログラムの内容も検討中である。760 万の人口を有する南スラウェシ州を対象とする本プログラムと比べ、本プログラムの地域も包含する更に大きな東北インドネシアプログラムとの関連は、本調査対象プログラムへの影響及び本プログラムに期待される貢献など、プログラムの計画の方向性は大枠ではあるものの、今後の案件形成の過程においてその関連性につきより明確な説明が必要となろう。

表 4-2 当プログラムと MFO 担当プログラムの関係

国別援助計画の重点分野	JICA の重点分野	開発課題	プログラム	サブ・プログラム
民主的で公正な社会づくり	貧困削減	地域開発	東部インドネシア開発支援	南スラウェシ州地域開発支援
				東北インドネシア地域開発支援

出所：「インドネシア国 JICA 国別事業実施計画」（平成 18 年 3 月）から

なお、JICA インドネシア事務所は「東部インドネシア開発に関する現地支援委員会」を立ち上げ、東部インドネシア開発に係る事業の推進を図るため現地での有識者による協議の場を設置した。第 1 回は 2006 年 6 月に開かれ、その席で委員会の目的を示す要領が確認された。委員会の目標（所掌業務）は以下のとおり。

「所掌業務

委員会は、次の各号に掲げる事項について、インドネシア事務所長の依頼に基づき、専門的かつ技術的見地から同所長に対し、助言を行うものとする。

(ア) 当該分野の援助方針（プログラム基本コンセプト）の策定及び改定に関すること。

(イ) 当該分野に関連する知識及びノウハウの蓄積・共有・活用に関すること。

(ウ) 当該分野に関連する事業の全体計画と評価に関すること。

(エ) その他事業の推進に必要な事項に関すること。」

（東部インドネシア開発に関する現地支援委員会 設置運営要領 2006.8 より）

委員会は、松井和久（JETRO アジア経済研究所主任研究員）を委員長に、ハサヌディン大学の地域開発センター元所長などインドネシア人有識者3名とMFO職員で構成されている。この委員会は南スラウェシ州地域開発だけでなく、東北インドネシア地域開発支援プログラムについて様々な助言を行う。

4-3-3 形成過程の評価

本プログラムの形成過程の初期は、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。中央政府主導の開発計画作成や事業実施が当然のことと考えていた州政府自身のキャパシティを考えると、その対応は妥当なもの判断される。また、連携に際し、MFOの設置は、州政府との連携強化に貢献し、開発調査がともすると中央政府主導を後押しするドナードリブンとなり得る傾向のなかで、開発調査をエントリーポイントとしてその具体的な調査結果を情報源とし、協力してプログラム案づくりを行ったことは適切な対応といえる。

一方で、この報告書の別項で言及しているように、南スラウェシ州に対する他ドナーの支援は、2000年前後に実に様々なものがある。特に、コミュニティや地方行政支援については本プログラムとの関係も大きいことから、他ドナーとの情報交換の場をセットするなど、計画時に比べてより積極的な連携を行うべきであったと思われる。

本プログラムでは、プログラム形成の一パターンがつくられつつあるといえる。すなわち、「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、「個別専門家派遣」による調整、さらに本プログラムで現在開始される「技術協力プロジェクト」や「無償資金協力」とつなぎ、モデル化や小規模での技術移転の可能性を確認し、さらに広域展開のための「円借」を入れるという形である。この効果については、全体の評価で言及するが、円借での広域展開には、JBICとの協議が必要であり、全体を統括する在外公館の役割が大きい。さらに、南スラウェシ州政府と中央政府との役割分担や調整もプログラム形成過程で必要であった（現在も大きな課題となっている）。インドネシア事務所やMFOでは、日本大使館やJBICとの協議も適宜行ってきてはいたとのことだが、この章のかかわる聞き取りからは、2つの組織の位置づけやかかわりは必ずしも明確ではなかった。

MFOの設置については、インドネシアばかりでなく、地方開発や地方行政支援を行う場合の先駆的事例となると思われる。しかし、業務量が過多になる傾向のなか、当プログラムの調整がより必要な今後について、MFOに配置される職員や専門家の役割をプログラムの実質的な運営（目標管理やサブ・プログラム間の連携調整、コンポーネント実施モニタリングなど）のためにより明確にすべきと考える。

4-4 プログラムの戦略、貢献

4-4-1 プログラムアウトカム（目標）への貢献と課題

現行プログラムの評価のまとめを第1章の評価設問（1-3-2）に従って整理すると次のとおりである。

評価設問：南スラウェシ州地域開発支援プログラム（現行プログラム）の地域開発への貢献はどのようなものが見込まれるか。

① 現行プログラムが対象国（州）の開発戦略上どのような位置づけにあるか。

現行プログラムが立脚するインドネシア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、中央レベルでは国家中期開発計画（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開発格差是正に対し、インドネシア東部地域（南スラウェシ州が含まれる）の開発の重要性を強調している。図4-2（RENSTRAと現行プログラム事業の比較）で見てきたように、本プログラムの内容及びその方向性は、社会開発と経済開発のバランスによる州の発展、州の都市部と農村部の連携と協調、また、地方分権化にかかわる州政府や県政府のキャパシティ強化支援、地域社会のエンパワメントなどの点から、インドネシア側の開発政策と高い整合性を示している（4-2-1を参照）。

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。

日本の援助政策は、対インドネシア援助の基本方針である「国別援助計画」（2004年11月）のなかで、3つの重点分野の1つの柱として「民主的で公正な社会づくり」に向けた支援をあげ、そのなかで「貧困削減」のために雇用の機会創出、所得・福祉の向上、教育及び保健医療の公共サービスの向上への支援が明示されている。また、国別援助計画に沿って策定されたJICAの「国別事業実施計画」（2006年12月）では、「貧困削減」をJICAの重点分野の1つとし、そのなかで取り組むべき開発課題として「地域開発」をあげている。また具体的には、「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、そのなかで「南スラウェシ州地域開発サブ・プログラム」及び「東北インドネシア地域開発サブ・プログラム」を実施することとしている。よって、貧困削減及び格差是正に向けた地域開発にかかわる現行プログラムは、援助側の政策からも、明確に位置づけられた十分なコミットメントがあるといえよう（4-2-2参照）。

③ 対象期間における現行プログラムの戦略性（一貫性、成果見込み）はどのようなものか。

今まで述べてきたように、本プログラムは3つのサブ・プログラム（マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム、地域経済振興サブ・プログラム、社会開発サブ・プログラム）から構成され、さらに、上記②でも言及したように、本プログラムは「東北地域開発プログラム」と連携し、上位の計画である「東部インドネシア開発プログラム」（インドネシアのなかでも貧困地域として早急な開発が必要とされている、過去の紛争から復興しつつあるマルク地域を含む）への貢献をめざしている。本プログラムは、このように重層的に積み上げられた計画の、将来の高い目標に向け、南スラウェシ州という地域全体を見据えたプログラムであるといえる。特に、地域開発という新しい開発課題に対し、3つのサブ・プログラムを打ち出し、その連携を州内の「都市と農村」、あるいは、「経済発展と社会開発」という組み合わせを基に、州の開発を牽引する都市部と連携して地域産業を起し、地域全体の底上げを図り、ひいては貧困の削減に寄与するというアプローチをとっていることは、上位の「東部インドネシア開発プログラム」としてみた場合、高い戦略性を示しているよううかがえる。

しかし、一方で、本章で見てきたように、人口760万を有する州全体あるいはマミナサタ都市圏を対象に、プログラム実施期間内にサブ・プログラム目標あるいはプログラ

ム目標を達成することは、現在のローリングプランの事業規模に基づくと、限定的であると思われる。すなわち、「次世代が住みよい都市圏」の創出のためには都市環境整備や教育医療などの社会開発が不可欠であるが、現在の「マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム」の構成事業である道路建設に特化した円借と技プロだけではこのソフト面の発展は難しいと思われる。また、「地域経済振興サブ・プログラム」では、バランスのとれた地域振興に向けて今後商品価値の高い特定産品をまず決めて、その品質改善、関連する物流、生産者能力強化、都市とのリンケージを行うわけだが、現行計画ではそのすべてを技プロの一事業に委ねていることになる。「社会開発サブ・プログラム」では当面の対象としている3県（医療3県、教育3県、うち重複2県）を州の20県3市に普及できるか、などの課題がある。

以上の重層的な全体像とサブ・プログラムの関係は、現行プログラムの基本構想（2007年2月）から次の図4-6のように表される。この図からも分かるように、プログラムの大きな枠組み（個々のサブ・プログラムのあり方やその事業構成要素の関連、プログラムの上位の計画との関係など）は明確である半面、個々のサブ・プログラムの目標設定が不明確のため、その達成の手段となる具体的な事業の位置づけがどうしても不明確になっているように見える。例えば、「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」は、事業として具体的にどのような状態が望ましいのか、目標が明らかにされるべきであろう。

なお、本プログラムの実施期間は基本構想では2005年から2015年までとしているものの、現場の関係者（主に本プログラムの実施の要であるMF0）では、更に長期の開発スパンのなかで本事業をとらえなければ、目標には至らないだろうとの見方が強い。

④ 現行プログラムは対象国（州）の開発状況の変化（開発アウトカム）にどのように貢献することが見込まれるか。

現行プログラムは州の開発を包括的にとらえ、長期の将来構想のなかで、経済と社会のバランスのとれた発展をめざしている。その結果、開発アウトカム（プログラム目標）として、南スラウェシ州の貧困削減への貢献が期待される。しかし、残念ながら、現行の事業計画のままでは、開発アウトカムに向けた貢献は、限定的なものとなるだろう。

一方、開発アウトカムを南スラウェシ州の開発に向けた、相手側のキャパシティ強化の貢献として広くとらえると、いくつかの貢献が見込まれる。すなわち、本章で検証してきた現行プログラムの成り立ち（州政府との協働）及びRENSTRAのなかでの現行プログラムの位置づけと現行プログラムが実施のアプローチとして重視している点（政府機関と住民組織のエンパワメント）から、次の事柄について本プログラムの貢献が見込まれる。

a) 州・県の職員及び地方政府組織の強化

プログラム形成、実施、今後行われるべきモニタリング評価を通じて向上する州及び県の職員、及び関連する地方政府組織が強化される（ただし、短期的なすぐの成果ではない）。これは、プログラム全体（対象は主に州政府）と3つのサブ・プログラム（対象は州と県政府）それぞれで貢献が期待され、関係する人材、組織、制度の強化により、広範囲な普及と効果の伝播の可能性を残す。地方分権化支援の貢献となり、長期的な州の開発に貢献するこ

とが見込まれる。

b) 住民組織のエンパワメント

既に旧案件群のなかで高い評価を得ている「貧困対策支援村落開発プロジェクト」の方式を実績として、地方政府への働きかけと同時に住民に対する直接的な支援により、裨益する住民数は当面は限定されるかもしれないが、持続性の高いキャパシティ向上に貢献できる。これは今後現行プログラムが、どのようにより多くの県へ様々な事業効果を普及できるか、また、地域経済振興サブ・プログラムで住民のエンパワメントの強化を支援できるかによる。

4-4-2 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム

(1) 位置づけの確認

マミナサタ都市圏（マカッサル市、マロス県、ゴワ県、タカラール県）は、国家空間計画（案）において特別地域として指定されており、南スラウェシ州は、マミナサタ広域都市圏空間計画（案）が大統領令で制定されるよう要請手続きを行っている。南スラウェシ州は、更に州の戦略計画（RENSTRA）を定めている。

マミナサタ広域都市圏空間計画（案）は、「①マミナサタの全関係者が2020年に向けて目標とイメージを共有する。②インドネシア地方都市の開発モデルとする。③環境保全に配慮した持続的開発を行い、活発で、協調と調和がとれ、暮らしやすく生産性が高い都市とする」といった目標と併せて①地域経済の活性化、②雇用の安定、③地域生活水準の向上、④適切な社会サービス、リスクの軽減といった空間整備目標を設定している。

この空間整備目標は、図4-7に示すとおり、南スラウェシ州の戦略計画（RENSTRA）の基本政策目標である①地域経済の持続性向上、②住民生活の質の改善、③共同体・社会・国家の生活の質の改善、④地域社会と政府のエンパワメント、とほぼ合致している。さらに、国家空間計画（案）の目標である①経済発展、②天然資源開発、③環境保全、④社会・文化保全とも一致している。

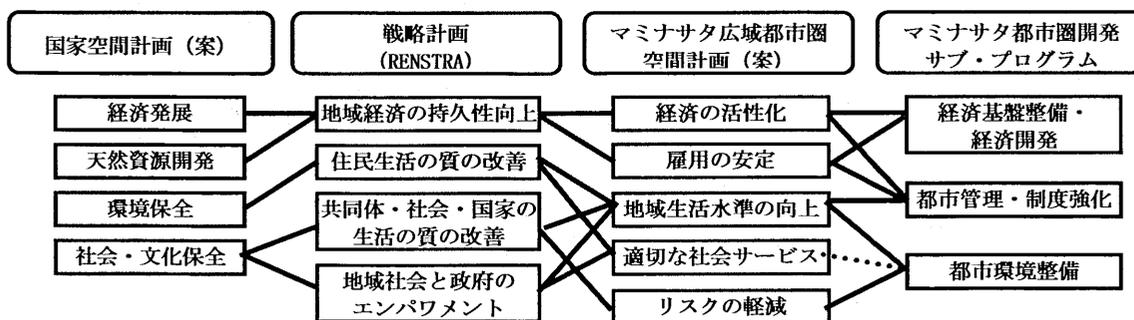


図4-7 マミナサタ広域都市圏空間計画及びRENSTRA、国家空間計画に対するマミナサタ都市圏開発サブ・プログラム（JICA）の目標の位置づけ

一方、JICAで進められている「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」を行うものとし、国家空間計画（案）における「社会・文化保全」やRENSTRAにおける「住民生活の質の改善」、マミナサタ広域都市圏空間計画（案）における「適切な社会サービス」などで求められている「保健・医療・教育・福祉向上といった社会環境改善」の視点があげられていない。したがって、マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムは、①経済基盤整備・経済開発、②都市管理・制度強化、③都市環境整備といった目標をあげているが、「住民生活の質の改善」や「適切な社会サービス」の向上といった視点が十分に強調されていないと判断される。

そこで、マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの目標を①社会サービスの向上、②経済開発の向上、③都市管理・制度強化とし、社会サービスの向上のなかに都市環境整備と併せて「保健・医療・教育・福祉向上」といった社会環境改善の視点を加えるとマミナサタ広域都市圏空間計画（案）やRENSTRAの基本政策目標設定と合致することとなる。

(2) 戦略性の確認（シナリオの適切性）

マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムは、RENSTRA やマミナサタ広域都市圏空間計画（案）の目標と合致させた場合、「社会サービスの向上」や企業の生産性に関連する「経済開発の向上」、さらに「都市管理・制度の強化」を目標とすることが望ましいと判断される。

表4-3にマミナサタ都市圏開発サブ・プログラムで提案されている現行事業の成果及び望ましい追加事業の成果を列記している。

表4-3 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの目標と関連事業

		社会サービスの向上 (住民生活の質の向上)	経済開発の向上 (企業の生産性の向上)	都市管理・制度の強化 (組織・法制度の改善)
マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム	現行事業の成果	① 都市環境の改善（周辺緑化、渋滞、大気汚染、水質の改善） ② 社会インフラ整備（会議場建設、市街地活性化事業、海岸保全、歴史遺産活性化事業など）	① 経済開発（農業・工業・貿易・観光の開発） ② 経済インフラ整備（電力・通信・道路・港湾・空港の整備）	① 法制度の順守 ② 都市開発管理制度の改善
	追加事業の成果	① 社会環境の改善（保健・医療・教育） ② 社会インフラ整備（コミュニティ・インフラ整備）	① 技術革新・向上（大学での研究・開発、職業訓練）	① 関連組織の連携（官・学・民の連携、ドナー間の連携） ② 流通制度の改善（地域間、空港・港湾手続き） ③ 雇用の安定（雇用増加）

現行事業の成果には、都市環境の改善とそれを支える社会インフラ整備、さらに経済開発効果と経済インフラ整備がある。これらの成果をより効果的・効率的に達成するため、法制度の順守や組織改善、都市開発管理制度の改善などによる都市管理・制度強化が成果として期待されている。

マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの目標として、社会サービスの向上や経済開発の向上、さらに都市管理・制度の強化を達成するため、上記の現行事業成果には含まれていないかあるいは強調されていない追加すべき事業成果がある。これらには、保健・医療・教育といった「社会環境の改善」、コミュニティ・インフラの整備による「社会インフラ整備」、研究開発・職業教育などの「技術革新・向上」、空港・港湾・クロスボーダーでの効率的な流通手続きにかかわる「流通制度の改善」、「官・学・民の連携」、「ドナー間の連携」、雇用増加による「雇用の安定」などがある。

図4-8は、現在期待されているマミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの現行事業成果に加えて、上述の追加事業成果を得るための活動事業及び成果、目標との関係を示す関連図である。

マミナサタ広域都市圏開発の活動内容・目標・成果

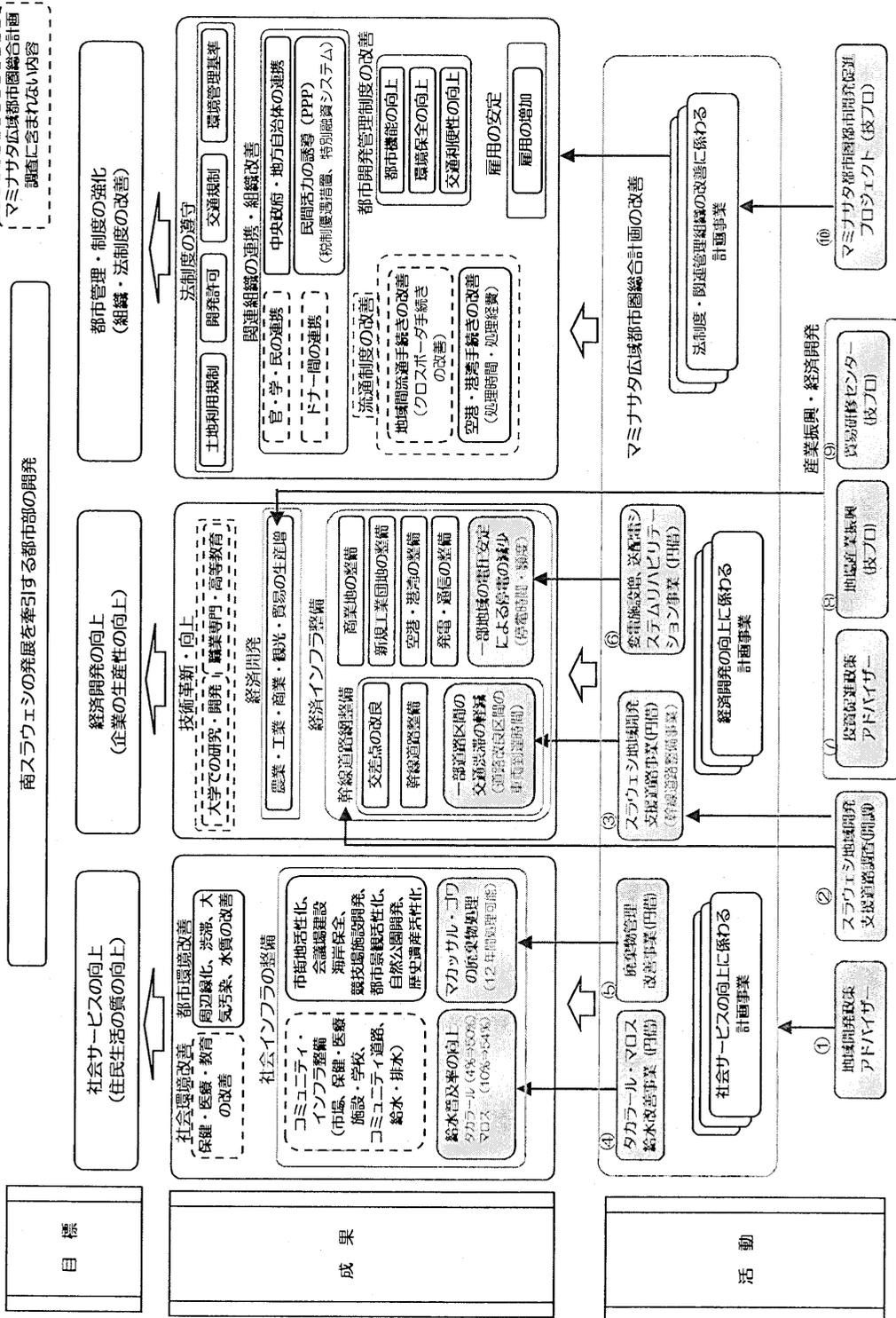


図 4-8 南スラウエシ州都市域における計画事業 (活動) と成果及び目標

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」といった戦略を明確にもっているが、上記追加事業成果を達成することが以下の理由によりマミナサタ広域都市開発にとって望ましいと判断される。

1) 社会環境の改善

インドネシア全国及び南スラウェシ州における重要な課題であり優先目標の1つとしてあげられるのは貧困軽減であり、人間開発指数*が1つの評価指標として提案される。したがって、保健・医療・教育といった社会環境（社会開発）にかかわる成果を達成するための事業が必要と判断される。

* 人間開発指数：平均寿命、教育達成度、1人当たり実質国内総生産の3つの変数から成る

2) コミュニティ・インフラ（社会インフラ）の整備

都市部における経済活性化のための経済インフラ投資は重要であるが、貧困軽減に寄与する社会的必要性からのインフラ投資も重要である。マミナサタ都市圏における低所得者層を対象とした保健・衛生施設、学校、市場、アクセス道路、給水・排水施設などのコミュニティ・インフラ整備には十分な予算が回らないため、都市部で経済成長の恩恵を受ける人々と経済成長に取り残される貧困地域の人々との格差は広がり悪循環に陥っている。貧困削減のための社会的必要性によるインフラ投資は、経済インフラに比べてかなり小規模で可能なものが多く、コミュニティ・インフラ整備への予算配分が求められる。この予算を補完するために国際金融機関による援助や無償資金協力が望まれる。

3) 技術革新・向上

ジャワ島に海外からの製造業が集中する理由のひとつとして、バンドン工科大学などの技術力のバックボーンがあるとの見方もある。したがって、南スラウェシにおいても大学・高等教育の強化や研究・技術革新といった分野での支援強化が必要となる。ハサヌディン大学での強化プログラムが円借款により始められているが、この分野での更なる支援が必要と判断される。

4) ドナー間の連携と官・学・民の連携

図4-8に示すマミナサタ都市圏開発サブ・プログラムをJICAや円借款による日本の援助だけで実現化していくことには限界があるため、他のドナーや中央政府実施機関との連携が必要となる。

南スラウェシ都市域及びその周辺における日本以外のドナーによる援助実績を参考にこれらのドナーと日本の援助の連携により開発プログラムの目標を達成することが効果的である。例えば、コミュニティ・インフラ整備に関して実績のある世界銀行やCIDA、USAIDとの連携、マルチセクター分野での協力実績のあるADBとの連携、幹線道路事業に関しては、AusAIDや世界銀行との連携などの可能性がある。

一方、地方分権化が進められているが、幹線道路（国道）や港湾などの大規模事業

は中央政府関係機関の予算で事業が実施されている。マミナサタ都市開発プログラムの内容に関し、中央政府の理解を得て予算化と事業化を推進する必要がある。この結果、州や県、市により事業化可能な範囲を明確にする必要もある。

前述のように技術革新の向上・技術向上を図るとともに、その結果を経済開発に結びつけるため、官・学・民の連携が重要となり、この視点での成果が重要と判断される。

5) 流通制度の改善

インドネシアの港湾での輸入手続きや流通手続きがシンガポールなどの国際港に比べて非効率である。具体的には、県境での流通手続きに料金徴収があるなどの課題があり、インドネシア及び外国からの投資家を呼び込む阻害要因となっている。このような流通の非効率性を改善するため、流通制度の改善を至急図る必要がある。

6) 雇用の安定

都市部においての雇用安定が貧困軽減や社会の安定にとって重要であり、雇用増加を図るための方策が必要となる。

そこで、都市開発を行う場合、各事業（事業実施中及び事業実施後）による雇用増大効果を事業評価項目としてあげることが必要と判断される。経済開発向上のための幹線道路整備を実施する場合、現地の雇用を増大する道路施設（休憩所）やコミュニティ道路を積極的に提案し雇用増大への貢献度をあげる方策が必要である。例えば、ドイツの道路整備に関する経済分析指針やフランスの国内交通基本法では、雇用への効果を評価するよう義務づけている。

(3) 貢献の概念に基づく評価

1) マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムに関連したローリングプランの貢献

マミナサタ広域都市圏総合計画（2006年 JICA 調査）を基に、南スラウェシ州におけるマミナサタ都市圏開発サブ・プログラムにかかわる優先事業として表 4-4 に示すローリングプランがあげられている。表 4-4 は個々の案件による貢献ではあるが、これにより大まかなイメージを掴むことは可能であると思われる。

ローリングプランのなかで、①「地域開発政策アドバイザー」によりマミナサタ広域都市圏開発計画の改善や事業化促進が行われており、さらに、②「スラウェシ地域開発支援道路調査（JICA 開発調査）」によりマミナサタ都市域幹線道路網の F/S 調査を実施している。その他のローリングプランは今後実施する予定となっている。

表 4-4 にマミナサタ広域都市圏開発計画に対する各ローリングプランの貢献を列記しており、各ローリングプランが全体成果に与える貢献範囲を図 4-8 に示す。

表4-4 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムに対するローリングプランの貢献

ローリングプラン名	都市部の開発成果に対する貢献
① 地域開発政策アドバイザー	マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの改善・事業化促進を通じて、開発計画全般について改善を行い全成果に対し貢献することとなる。
② スラウェシ地域開発支援道路調査 (JICA 開発調査)	マミナサタ都市域幹線道路網のF/S調査を通じて幹線道路網整備計画を策定するため、地域全体の交通渋滞軽減や物流の促進に貢献し、沿線の開発促進にも間接的に貢献することとなる。
③ スラウェシ地域開発支援道路事業ペリントイスーウリップ区間 (15.5km) (円借款)	上記道路F/S調査結果を基に、対象道路区間の事業化を行うことにより、その区間の交通渋滞緩和に貢献する。また、対象道路区間沿線の開発促進にも間接的に貢献することとなる。
④ 給水改善事業(円借款)	マロス及びタカラールの浄水施設を改善することにより、両地域の給水率改善に寄与する。
⑤ 廃棄物処理事業 (円借款)	マカッサル市とゴワ県の廃棄物処理に貢献する。
⑥ 変電施設改善事業(円借款)	4ヵ所の変電所の容量を増加させることにより、対象地域の非計画停電の減少に寄与する。
⑦ 地場産業振興 (技プロ)	産業振興、投資促進、貿易の促進などの経済開発に貢献する。
⑧ 投資促進政策アドバイザー	
⑨ 貿易研修センター (技プロ)	
⑩ マミナサタ都市圏都市開発促進プロジェクト (技プロ)	法制度及び関連管理組織の改善を通じて、都市機能・環境保全・交通利便性などの向上に貢献する。

表4-4より、地域開発政策アドバイザーが、マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムを通じて広く開発計画全般に関与することとなり、マミナサタの地域計画プログラムへ広く貢献することとなる。ローリングプラン以外に現時点で提案されている社会サービス向上や経済開発の向上にかかわる計画事業を表4-5に列記している。今後も更に州や県、市において、新たな事業が提案されていくことが予想される。

表4-4の⑩マミナサタ都市圏都市開発促進プロジェクト(技プロ)により、都市機能・環境保全・交通利便性の向上などを進めるとともに、国際金融機関を含む関係機関との連携や流通制度の改善などを実施することにより、より広範囲にわたってマミナサタ都市圏開発サブ・プログラムに貢献することが可能となる。

表 4 - 5 ローリングプラン以外の計画事業

自治体	社会サービスの向上	経済開発の向上
マカッサル市	競技場施設開発 新会議場建設 都市景観活性化事業 市街地活性化事業 自然公園開発	スタミ道路改修 新国際港湾開発 新漁港開発 新工業団地開発 幹線道路改修
マロス県	自然動物園開発	ハサスディン空港改善 新漁港開発 市場開発 新都市開発 新工業団地開発 幹線道路改修
タカラール県	海岸保全事業	海洋教育センター開発 魚市場開発 幹線道路改修 新工業団地開発
ゴワ県	歴史遺産活性化事業	高等教育センター開発 農産物市場開発 新都市開発 環境へ配慮した工業団地 幹線道路改修 自然観光開発

2) 円借款による事業化を予定している 4 ローリングプランの貢献

ローリングプランの 4 つの円借款予定事業（マロス・タカラール給水改善事業、廃棄物管理改善事業、スラウェシ地域開発支援道路事業、変電施設増・送配電システムリハビリテーション事業）は、表 4 - 6 に示すとおり各事業目的ごとに大きな事業効果をもたらすこととなる。

表4-6 ローリングプラン円借款事業の効果

ローリングプラン	事業効果	概算事業費
マロス・タカラール 給水改善事業	給水率の改善 マロス 10% (6,000戸) ⇒ 54% (3万7,000戸) タカラール 4% (0.4千戸) ⇒ 50% (4.3千戸)	2,080万米ドル
廃棄物管理改善事業	マカッサル・ゴワの廃棄物を12年間処理可能	3,590万米ドル
変電施設増、送配電 システムリハビリ テーション事業	電圧安定による非計画停電の減少 変電容量増加による設備負荷低減 パナクカン 87%⇒44%、タンジュンプリオク 102%⇒34%、マロス 84%⇒56%、スングミ ナサ 100%⇒50%	1,230万米ドル
スラウェシ地域開発 支援道路事業（ペリ ンティスーウリップ 区間道路改修事業）	道路改修により市内商業地から北部への流通機 能が改善される。 道路沿線の生活道路としての機能も強化される。	4,110万米ドル、 用買2,010万米 ドル

図4-9は、4つの円借款候補案件の位置を示す。道路事業に関しては、経済基盤整備として表4-7に示す幹線道路網の整備が必要であるが、資金源がほぼ決まっている事業は、スタミ道路（民間によるBOT事業）とペリンティス道路（円借款予定）のみであり、他の道路事業に関しては資金調達が必要と判断される。

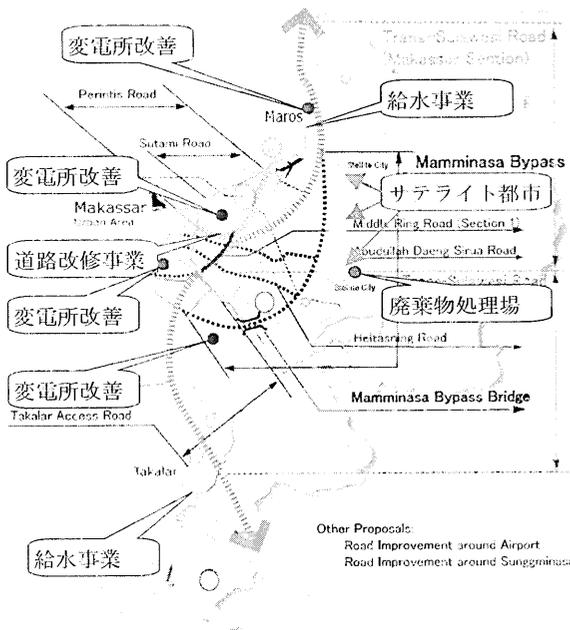


図4-9 マミナサタインフラ整備事業計画（案）

表 4-7 道路改修事業

必要幹線道路改修	事業効果
ペリントイスの道路改修 (円借款を予定) トランス・スラウエシハイウェイの一部を構成し一般国道として整備予定	市内の主幹線道路改修であり、市内商業地から北部への流通機能が改善され経済開発に寄与する。 周辺に学校(7カ所)や総合病院(2カ所)もあるため、生活道路としての機能も強化される。
スタミ道路改修 (BOT 予定)	マカッサル港から空港を結ぶ産業道路であり、改修後は貨物輸送の主幹線道路となり、経済開発に大きく貢献する。 一般市民、旅行客の空港アクセス時間も改善する。
東西道路(財源未定) (ヘルタスニン道路、アブドゥラ道路)	現在交通渋滞が激しい東西方向の交通流がスムーズになるとともに、東側のサテライト都市の開発を誘発する機能を有しており、新規開発による経済開発効果が大きい。 マカッサル市中心部における過密な都市環境が緩和される副次効果も期待される。
マミナサバイパス (財源未定)	ペリントイスを含むトランススラウエシ道路、スタミ道路と相まって地域間の交通流改善に貢献し、さらに郊外の都市開発を誘発する効果がある。

ペリントイス道路及びスタミ道路の改修のみが実施された場合には、道路沿いの開発が促進される可能性があり間接的な効果があるが、市内一部の幹線道路の渋滞解消が主な成果となり、都市のスプロール化を抑制するため提案されているマミナサタ都市圏の東側サテライト都市の開発には、ほとんど寄与しないこととなる。

このサテライト都市を実現化するためには、トランススラウエシ、マミナサバイパス、東西方向の道路整備などによる道路ネットワークの整備が重要な課題となる。

さらに上記、円借款候補の4ローリングプランをすべて実施するためには、詳細計画の策定、資金源の確保、用地買収、社会環境への影響検討、住民との合意形成、等々の諸手続きが必要であり、事業が完成するまでには、長期間を要するものと判断される。

以上の結果、円借款候補の4つのローリングプラン(円借款)の成果は、マミナサタ広域都市開発のなかでは、極めて限定的なものとなり、マミナサタ都市圏サブ・プログラムへの波及効果も小さくなる可能性がある。

3) マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの将来評価

図4-8に示すマミナサタ都市圏開発計画の成果を評価するうえで、提案事業の計画主体(州及び県、市)は、表4-8のステークホルダーに対し、事業評価を実施することが提案される。

表 4-8 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの評価対象ステークホルダー

①中央政府関係機関、②州政府機関、③県・市関係機関、④地域住民、⑤低所得者層、⑥地元企業、⑦外国企業
--

成果の達成状況を示すための評価指標（案）を一例として表4-9に列記する。これらの評価は、無収水率の減少や旅行速度の改善状況など、定量評価を行うものとアンケート調査により実施するものがある。アンケート調査に関しては、ワークショップなどを通じて実施することが確実に評価結果を得るために望ましいと判断される。

表4-9 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの事業評価指標（案）

項 目		評価指標（案）	
社会サービスの向上	都市環境改善及び関連インフラ整備	周辺緑化	公園・緑地の都市面積に対する比率の増加
		給 水	上水給水率の向上、無収水率の減少
		排 水	洪水・排水不良による湛水頻度・面積の減少
		廃棄物	廃棄物の減少量、再生利用率・再利用率の改善
		コミュニティ・インフラ	マーケット、保健衛生・医療施設、教育施設などの改善、アクセス向上、排水・給水施設の改善
		住宅整備	住宅整備率の改善、低価格住宅整備率の改善
	社会環境及び関連インフラ整備	保健・衛生・医療	出生率、死亡率、疾病率、罹患率、外来患者数などの変化
		教 育	学習ニーズの充足、教育施設の整備率の向上
		文化遺産	歴史的遺産の改善、地域文化の継承・創出に関する効果
経済開発の向上	経済開発産業振興	産業振興	新規企業の増加、主要製品の生産性の向上、工業出荷額の伸び率
		投資・貿易促進	分野別生産高（農業、サービス業、工業など）の増加
	技術革新・向上	研究活動	地域経済向上のためのニーズに対応した研究の向上
		大学・高等教育	産業・雇用のニーズ変化に対応した教育機会の向上
		職業訓練	技能労働者の職業能力開発の向上、雇用の増加
	経済インフラ整備	幹線道路網整備	幹線道路網の整備率向上、港・空港・幹線道路・産品集積地のアクセス向上、旅行速度の改善状況
			幹線道路周辺の高度利用・誘発効果
		商業地の整備	新産業地区・新開発区・既成市街地の整備状況の変化
		工業団地整備	工業・物流団地の企業数
		空港・港湾整備	空港・港湾の流通処理機能の改善
		発電整備	停電の頻度・時間の減少
		通信整備	電話交換機機能の改善
	都市管理の強化	法制度の厳守	土地利用規制
交通規制			公共交通の利便性向上、交通事故の減少
環境管理基準			ゴミ不法投棄の減少
民間事業化支援			民営化事業の成功事例数の増加
関連組織の連携		官・学・民	関連するプログラム事業の一体的整備実績の増加
		中央政府・地方自治体	関連するプログラム事業の一体的整備実績の増加
		ドナー間	他ドナーとの連携実績の増加
		民間活力誘導	住宅開発などの民間活力の誘導実績の増加
流通制度の改善		地域間流通	農産物・輸送貨物などの流通利便性向上、輸送時間・物流コストの低減
		空港・港湾手続き	取り扱い貨物量の増加、貨物輸送手続きの効率化、洪船時間の減少、貨物処理能力（時間・量）の改善
都市開発管理		都市機能の向上	
		環境保全の向上	大気汚染の改善、水質汚濁負荷の減少、廃棄物の減少
		交通利便性の向上	死傷事故件数の減少、公共交通（ペテペテからバス）の利便性の向上、渋滞減少
雇用の増加			雇用機会の創出、事業実施中・事業完成後の雇用創出

一方、南スラウェシ州が大統領令制定を要請している「マミナサタ広域都市圏空間計画（案）」で設定されているプログラム評価指標（案）は表4-10のとおりである。表4-9に示すマミナサタ広域都市圏開発の事業評価指標（案）に提案された指標を具体的事業ごとに定量化し、実現化していくことにより、表4-10の上位目標に相当する指標が達成されるものと判断される。ただし、緑地面積については、緑地整備事業の直接効果であるため、表4-10の目標値に対する達成状況を評価可能である。

表4-10 マミナサタ広域都市圏開発のプログラム評価指標（案）

項目	評価指標（目標年2020年）
1. 人口増加抑制	2010年の人口を2.48（百万人）とし2020年で2.88（百万人）
2. 失業率	6.9%（2010年）及び5.2%（2020年）
3. GRDP増加率	7.1%（2020年）
4. 貧困率の減少	3～14%（2020年）
5. 公共投資の減少	域内総生産（GRDP）に占める公共投資率1.3%（2020年）
6. 緑地面積	25,000ha（2020年）
7. 都市化の抑制	都市化の進行を抑制し、新都市開発による人口集中軽減を達成可能な都市構造の実現（2020年）

4) マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの実施計画

マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの実施計画を表4-11に提案する。開発計画や事業資金調達計画の策定、開発計画の普及・事前評価などを2010年までに実施する。2015年を目標に優先事業を2011年から開始する。事業実施の間、モニター・評価を行い可能な限り事業改善を行う。そこで、事業のベストプラクティスの抽出を行い、失敗例と併せて事業の広報活動をインドネシア全域にわたり行う。2015年には以上の結果を踏まえて事後評価を実施する。

表4-11 マミナサタ広域都市開発の実実施計画

マミナサタ広域都市開発計画策定 （2007～2010年）	モデル事業実施と事後評価 （2011～2015年）
1. 都市開発計画の策定 州・県・市による計画策定	1. 優先計画事業の実施
2. 優先計画事業の設定・承認 優先計画事業の設定・情報共有	2. モニター・評価・改善 都市開発計画及び優先事業の改善
3. 事業資金調達計画の策定 援助機関、中央省庁、地方自治体、民間	3. ベストプラクティスの抽出
4. 都市開発計画の宣伝・普及 南スラウェシ全域、インドネシア全域	4. 都市開発計画・事業の広報・宣伝・普及 南スラウェシ全域、インドネシア全域
5. 都市開発計画の事前評価	5. 都市開発計画・モデル事業の事後評価

マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムの貢献度を将来にわたって、より継続的に高めるため、以下の方法が考えられる。

- ・策定された開発計画を他の南スラウェシ地域やインドネシア全土にわたって公表し、他の地域でも活用し、さらに他の地域との情報交換により、開発計画を改善する。
- ・インフラ整備事業は、予算制約のうえで、すべてを短期間に実施することは不可能であり、インフラ事業の効果は、非常に限定的となる可能性が高い。そこで、インフラ事業の評価結果を他の地域でも情報共有し、他の地域での開発計画を改善する。

4-4-3 地域経済振興サブ・プログラム

(1) 位置づけの確認

1) サブ・プログラムの方針及び優先課題⁴

「サブ・プログラムⅡ：地域間バランスのとれた地域経済振興」の方針は、3つに規定されている。

- ① 経済活動の上流から下流（原料生産、加工、物流）にかけての総合的な改善支援
- ② クラスタ構築のためのステークホルダーの連携強化・クラスタ構築による地域間連携強化
- ③ 都市域と農村域間のリンケージ強化

また、優先課題として「地場産業振興」に焦点を当て、以下の支援を行うとしている。

- ① 製品の品質改善
- ② 貿易・物流を含むマーケティングの強化
- ③ 行政及び生産者に対する能力強化・技術支援
- ④ 経済の中心とその後背地を結ぶ幹線道路整備

2) 中央政府及び南スラウェシ州の開発計画との整合性

1997年の通貨・経済危機後、インドネシア政府は経済再生の戦略の1つに、地場資源活用型の産業による輸出振興（輸出型中小企業の振興）を据えた。その具体的な方策としてアグロインダストリー（農産品加工業）の振興を掲げ、農業省アグリビジネス庁、工業商業省及び輸出開発庁（NAFED）などが農水産物（クルード・パームオイル、コーヒー、カカオ、茶、果物、魚）に付加価値を付け輸出する振興策の策定に取り組んできた⁵。

2005年に工業省は、「国家産業開発政策」を発表し、基本戦略として、①産業関連の強化、②付加価値の向上、③生産性の向上、④中小企業の振興をあげ、さらに具体的な戦略として、①産業発展に資するビジネス環境の整備、②優先的産業クラスタの振興、③資源産出地方への産業立地の拡散、等を掲げた。雇用創出と輸出競争を重視して23業種、さらに5年間（～2009年）で振興すべき10業種を「中核産業クラスタ」と位置づけている。これらの優先産業10業種〔食品・飲料加工（カカオ、ココナッツ、コー

⁴ 「南スラウェシ州地域開発プログラム基本構想（案）」（2007年2月1日、日本ODAタスクフォース）

⁵ JICA（2000）「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」pp.63-64.

ヒー)、履物、水産加工、パームオイル、木材（ラタン・竹）、ゴム、紙、繊維、石油、機械]について更に地域ごとにクラスター分けを行い、産業振興を行うこととした⁶。同計画において南スラウェシ州は、食品加工（カカオ、ココナッツ、コーヒー）と繊維のクラスターに含まれている。

この中央政府の経済戦略に呼応する形で、南スラウェシ州政府は農産品加工業を中心とした地場産業の振興を産業振興の焦点に置き、産業クラスターの形成をめざしている。さらに州独自のゲルバン・エマス・プログラムによって原料の生産活動の活性化を図っている（2-2-2参照）。

地域経済振興サブ・プログラムの戦略は、これらインドネシア政府と南スラウェシ州政府の経済振興の戦略と正に合致しているといえる。

3) 日本の政策との整合性

外務省の対インドネシア国別援助計画（2004年11月）は3つの重点分野の1つに、「民間主導の持続的な成長」実現のための支援（財政の持続可能性の確保、投資環境改善のための経済インフラ整備、裾野産業・中小企業振興、経済諸制度整備、金融セクター改革等）を据えている。またJICA国別事業実施計画（2006年3月）では、上記重点分野に対応するJICA重点分野として、民間投資主導の成長のための環境整備をあげている。したがって、地域経済振興サブ・プログラムは、外務省及びJICAの方針とも合致している。

(2) 戦略性の確認（シナリオの適切性）

1) 地域経済振興サブ・プログラムのシナリオ

南スラウェシ州は、その地理的な優位性から、東部インドネシアにおける交通・通商の要所となっており、物流拠点としての機能をもっている。とりわけマカッサル港は、ジャワ、カリマンタン、パプア、マルク、及びスラウェシ島内他地域との交易を担っている。

南スラウェシ州のGRDPの構成を見ると、農業の31.1%、貿易・観光サービス業の14.8%に次いで、工業が14.0%を占めている（2005）⁷。工業の内訳は、セメントが最も多く5.88%、続いて食品・飲料・タバコ5.58%となっている。伝統産業である木材加工（1.59%）がこれに続く。南スラウェシ州はカカオの一大産地であるが、多くが加工されずに原料のまま輸出される。バニラ・海藻なども同様である。そこで、上記のような地の利を生かし、かつ資源活用型の地場産業を振興して州内の産品に付加価値をつけ、地域の更なる経済発展をめざす、というシナリオを描くことができる。

また、南スラウェシ州の貧困率は15.9%（2002年）であるが、マカッサル市（5.6%）、マロス県（23.7%）、ゴワ県（19.6%）など、地域により開きがある⁸。マミナサタ都市開発により農村地域と都市部の格差が広がることなく、農村部とともに成長軌道に乗る

⁶ 佐藤百合（2005）「インドネシアの政治・経済情勢の変化に沿ったわが国の取組に係る研究会」報告書第3章ユドヨノ政権1年目の経済運営

⁷ Analysis of Economic Activities and Examination of Economic Linkage between South Sulawesi Province and Other Region, JICA, 2007

⁸ インドネシア全体では18.2%（2002年）。Integrated Spatial Plan for Mamminasata Metropolitan Area, Final Report (2006)による。

ことができるようにするためには、農村地域からの、農産品の集積地・加工地・消費地へのアクセスの確保が重要となってくる。

以上のような認識で地域経済振興サブ・プログラムは構成されている。

2) サブ・プログラムの構成

続いて、地域経済振興サブ・プログラムの現状での構成をレビューし、その戦略性を検討する。

本サブ・プログラムは、6つの事業プラス全サブ・プログラム共通の「地域開発アドバイザー」で構成されている（表4-12）。地域開発政策アドバイザーはサブ・プログラムの形成を行っている。残りの6つの事業は二分され、1つは地場産業振興（産業クラスター構築）、もう1つが都市と農村のリンケージ強化、すなわちトランス・スラウエシ道路の整備である。

表4-12 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	スラウエ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	スラウエシ地域開発支援道路事業 (コンポーネント2)	円借款	未定

地場産業振興で核となるのが、計画中の「地場産業振興支援」(技プロ)である。「投資促進政策アドバイザー」の調査活動の一部がこの技プロの形成を支援する。また協力自体は既に終了しているが、「地域貿易研修・振興センター」の機能が技プロの実施をサポートし、2007年度派遣予定の農産品加工JOCV及びシニア海外ボランティア(SV)が生産現場での実施を支援する計画である。

さらに、地場産業振興については、いくつかプログラム外の案件が関係してくる可能性がある。2006年度実施の「農民所得向上調査」(開発調査)のうちのカカオの部分についても地場産業の案件形成の参考になると考えられる。開発調査の「輸出振興機関の機能強化」も全国対象のためプログラム外であるが、地場産業振興を支援することになる。

また、これもプログラム外であるが、「東北インドネシア産業人材育成計画」(東北インドネシア地域開発プログラム案件。技プロ及び円借款)は、ハサヌディン大学工学部支援プロジェクトであり、長期的にはあるが、産業技術力の底上げにつながると期待

される。

次に、都市と農村のリンク強化については、開発調査「スラウェシ地域開発支援道路計画調査」が実施中であり、事業化されれば円借款「スラウェシ地域開発支援道路事業」となり、農村から都市へのアクセス改善に貢献する見込みである。

次に各案件の概要と相互の関連を見ていく（図4-10参照）。

① 南スラウェシ州地域開発政策アドバイザー（個別派遣専門家・プログラム共通）。
詳細は「4-3 形成過程の検証」における記述を参照）

同アドバイザーの業務は、開発戦略策定支援、連携強化、マミナサタ開発調査のフォローアップ等（派遣期間：2005年10月～2007年3月）である。

地域経済振興サブ・プログラム関連では、「南スラウェシ州の経済活動及び同州と他地域の経済的連携に関する調査」を実施中であり、この調査結果に基づき地域経済振興サブ・プログラムの核となる地場産業振興技プロの具体的な計画が策定されることになる。同調査の中間報告（2007年1月）によれば、産業クラスター形成の候補として、カカオ、シルク、海草の3品目が、「更に調査が必要な有望産品」として特定されている。

② 投資促進政策アドバイザー（個別派遣専門家）

投資調整庁アドバイザー（在ジャカルタ）の活動の一部として州ごとの地方投資機会調査を実施している。派遣期間は2004年4月～2007年4月で、南スラウェシ州を対象とした地方投資機会調査に関連した業務は、主に2006年6月～2007年3月に実施された⁹。

地方投資機会調査は、2001年の分権化により、投資の誘致、許認可も地方政府に移行したことから、地方からの発信をサポートすることを目的に実施されている。セクター又は産品別の産業調査を行い、輸出の可能性を分析するほか、地方特有の課題を指摘、改善の方向を提言している。南スラウェシ州の調査では、潜在的に有望な産品として、カカオ、海草、家畜飼料、食肉加工に注目している¹⁰。

この調査結果が、クラスター構築をめざす地元特産品の特定に寄与する。また専門家の役割は報告書作成までで、その後の活用については投資調整庁及びマカッサル・フィールド・オフィス次第となる。これまでの他州を対象とした報告書に関する

⁹ 同様の調査を2004年度はカリマンタン、2005年度はジョグジャカルタ、バリで実施。2006年度は南スラウェシ州のほか、グロントラ州でも実施。2007年度の調査は北スマトラ州と西スマトラ州の予定。

¹⁰ 投資促進政策アドバイザーヒアリング（2007年2月7日）による。同専門家によると、南スラウェシ州の有望産品とその潜在的可能性は以下のとおり。

- ・カカオ：現在は豆で輸出されることが多いが、これを粉末、固形ケーキ、バターに加工して輸出する。
- ・海草：現在は採取後そのまま乾燥させてジャカルタ、スラバヤに運び加工している。これを南スラウェシ州内でパウダー加工する。
- ・家畜飼料：同州に豊富なコーン、小魚、ココナッツを材料にする。南スラウェシ州には牛、家禽、ヤギ、養殖用エビ用に飼料の需要が大きい。マカッサルとその近辺に原料を集めて加工する。
- ・家畜の食肉加工：頭数では全国3位。現在はコールドチェーンがないため、成牛のままジャカルタなどの消費地立地の工場に運ぶことが多い。これを州内で食肉及び皮革に加工する。

実績では、投資調整庁のセミナー等で有効に活用されており、南スラウェシ州についても同様の活用が見込まれる¹¹。

③ 地場産業振興支援（技プロ）

地場産業振興支援技プロでは、上記の調査等に基づき有望産品を抽出後、クラスターアプローチのモデルを形成し、他の産品にも広げることをねらう。2006年6月に終了した「地域貿易研修・振興センター（RETPEC）」プロジェクトのフォローアップともなる。

2006年度の要請案件で、想定されている事業内容は以下のとおり。

- ・実施期間：2007年～2010年（予定）
- ・上位目標：州内での雇用機会が拡大し、所得が向上する。
- ・案件目標：地場資源を活用した生産活動のクラスターが形成されることにより、州内全体のバランスがとれた開発が促進される。
- ・成果：一州内で生産される製品の品質が改善される
 - －市場情報が整備され生産者に提供される
 - －産業振興にかかわる組織能力が向上する
 - －州内で経済活動のクラスターが形成される（パイロット事業対象）
- ・活動：一品質改善支援（研修、グッドプラクティス紹介、製品開発）
 - －情報提供システム構築支援
 - －生産者と消費者をつなげるイベント開催支援
 - －クラスター形成支援
 - －RETPECと連携した研修支援（品質管理、品質改善、マーケティング）

④ 地方貿易研修・振興センター（RETPEC）（技プロ）

- ・実施期間：2002年7月～2006年6月

マカッサルを含めて4カ所のRETPECが、貿易研修・貿易情報／振興サービスを地域の中小企業に提供することを目的として設立された。このうちマカッサルRETPECは2004年6月に開所し、2005年度の1年間で254人に研修を提供している。また多くの中小企業がRETPECで修得したことをビジネスに適用し、なかには外国や地元のバイヤーとコンタクトをとり、商品サンプルを送り始めている企業もある。一部の中小企業は、ミニ・ディスプレイ（RETPEC内での展示）によってビジネス・マッチングに成功した。

前述のように、同センター関連案件として、新規の開発調査「輸出振興機関の機能強化」¹²が実施中である。商業省輸出振興庁（NAFED）の機能強化の一環として、ジャカルタの貿易研修センター（IETC）及びマカッサルRETPECを含む東部インドネシアのRETPECがその対象となっている。これまでの実績に基づき、同センターを拠点として貿易実務やマーケティングに関する研修や情報の提供が行

¹¹ 投資促進政策アドバイザーヒアリング（2007年2月7日）による。

¹² 「輸出競争力強化」セクタープログラムの案件。本部主管。

われることにより、地場産産品の市場拡大が可能になると考えられる。

⑤ ボランティア事業

農村開発分野（営農指導、農産品加工など）のJOCV及びSVが生産サイドの強化のため現場で指導を行う予定となっている。

⑥ スラウェシ地域開発支援道路調査 コンポーネント2（開発調査）

・実施期間：2006年12月～2008年3月

スラウェシ島（全体）を対象とした幹線道路のマスタープラン作成（既存計画のレビューを含む）、南スラウェシ州で優先案件となっている道路のF/Sという2つの調査を実施している¹³。

このうちマスタープラン作成については、スラウェシ島における地域開発の基盤を整備し、島内の物流状況や経済活動状況を踏まえ、スラウェシ島地域開発支援のための幹線道路整備計画を策定・提案することが目的である（F/S部分については都市開発の項を参照）。

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）

上記⑥の開発調査に基づく円借款で、都市と農村のバランスのとれた発展を下支えする道路インフラであるが、実施については未定である。

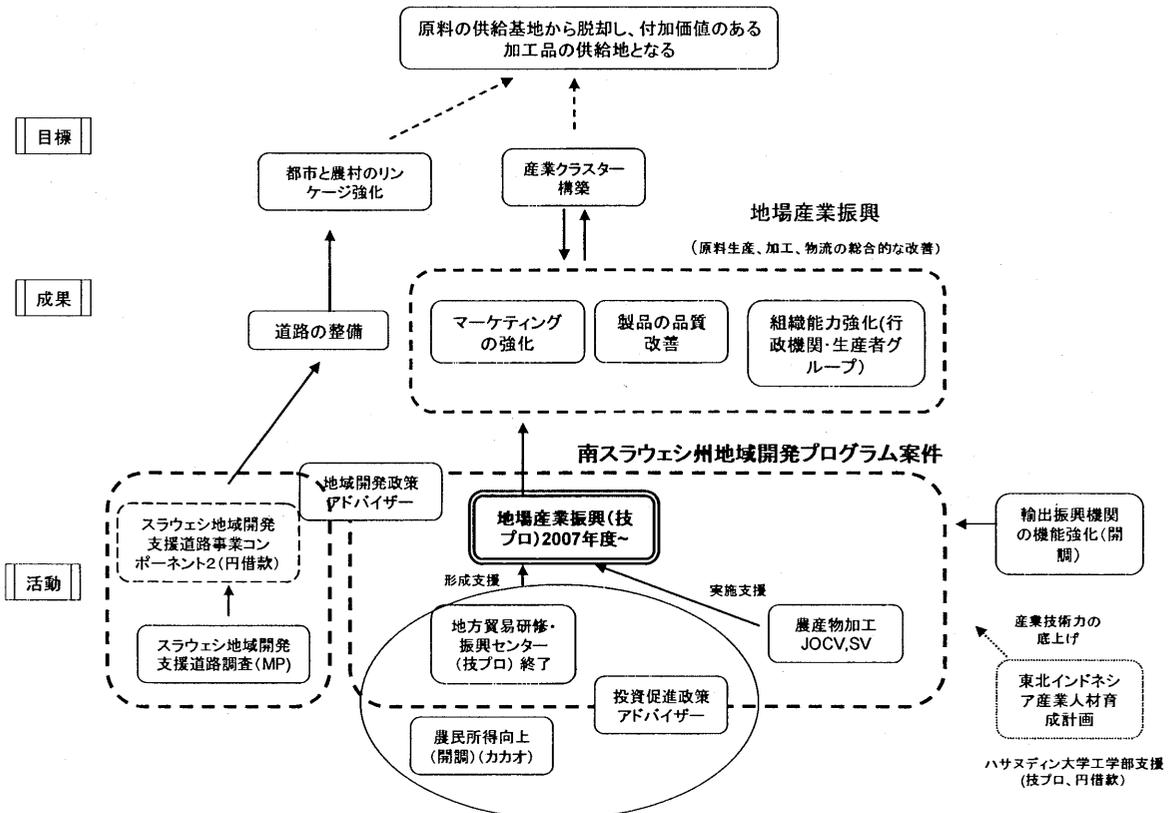


図4-10 目的系図 サブ・プログラムII 地域間のバランスのとれた地域経済振興

¹³ 調査は日本工営、工営総研、アルメック社による。

3) 戦略性

a) 戦略の方向性

戦略の方向性は適切である。プログラム基本構想では、地域経済振興サブ・プログラムの目標は地場産業の振興を通じた産業振興であり、長期的には南スラウェシ州内で地域間バランスのとれた経済発展を促進するとしている。そのための戦略として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ケージ強化があげられている。産業クラスターの形成がイノベティブな地域経済づくりの核になることは、日本を含む各国の経験から、さらにはインドネシア国内の先行事例から明らかである¹⁴。また、原料生産地、加工地、消費地を結ぶ道路整備も高い効果が見込まれる投入であり、プログラム基本構想があげるサブ・プログラムの戦略は、めざす方向性としては適切である。

さらに、他の2つのサブ・プログラムとの関連についてみると、農村部の社会開発は経済活動の基盤をつくり、マミナサタ都市圏開発は製品の加工・流通・輸出を迅速化するという点から、他のサブ・プログラムとは相互に補完関係にあるといえる。

b) 都市と農村の一体的な発展のための、経済振興戦略

都市と農村の一体的な発展のための、経済振興戦略が必要である。都市と農村のリンケージについて現在計画されているのは、トランススラウェシ道路のみである。そのため、地場産業振興と都市と農村のリンケージという2つのテーマを、「バランスのとれた」経済振興という目標に集約するために、次のようなアプローチもあり得ると思われる。

まず、現行プログラムで想定されているような、原料立地型・資源活用型の中規模～大規模な農産加工を想定した商業ベースの産業振興のアプローチである。代表的なものでは、伝統産業であるラタン、有望な特産品とされる海藻、カカオなどの南スラウェシ産品の加工がある。この際には地場産業のなかでも潜在的に成長力のある産品を注意深く選んで特化することが重要であるのはいうまでもない。

次に、コミュニティ立地型の地場産業の振興である。一村一品的な特産品（農産物に限らず、観光資源、サービス等も含まれる）をコミュニティの側から掘り起こしてもらい、「ものづくり」と「地域づくり」を結びつけつつ商業機会を見つける。これには、住民への働きかけ、JETRO等との協力による情報ネットワークの整備、組合の組織機能の強化も必要になる。このようなコミュニティベースの活動は、タカラール県で実施されたスラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト等で既に実績を積んでおり、今後社会開発サブ・プログラムとの連携も考えられる。

さらに、より長期的には、製造業の他地域からの誘致による外発型（企業誘致型）の産業振興を視野に入れる。地方投資機会調査の結果等を活用し、現状では原材料を供給しているジャワ島等からの工場の誘致の可能性を調査する。

¹⁴ インドネシアの産業クラスターの成功例としては、バリの縫製産業、ジェパラの家具産業、チレボンの藤家具が有名。〔JICA(2000)「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」p.58.〕

c) 他ドナーとの協力の必要性

投入の制約と効率性の観点から、サブ・プログラム目標達成には他ドナー等との協調が必要である。優位性のある産業クラスターの形成には時間を要し、パイロット・クラスターの形成の成果が他の産品に波及するには更に次のステップが必要となる。

プログラム開始時からこれまで様々なスキームを駆使して地場産業振興のための調査・準備が行われ、妥当性の高い戦略が形成されてきた。しかし、今後の投入としては、投資促進アドバイザーの任期も終わりに近く、実施予定の「地場産業振興」技プロと、派遣予定のJOCV、SV、及び協力の終了したRETPCの貿易促進機能が中心となる。そのため、地場産業振興に関しては、フォーカスを絞ること、また2-3-2で述べたように同分野で活動している他のドナーとも協調して、効率的に進めていくことが必要となる。

(3) 貢献の概念に基づく評価

サブ・プログラムを構成する各案件は、表4-13が示すように、いずれもサブ・プログラムの目標である地場産業の振興による地域経済振興に資するものである。しかし「(2) 戦略性の確認 (シナリオの適切性)」で述べたように、目標の大きさ、広範さ、戦略の緻密さに比して今後の投入が十分かどうかという懸念は残る。そこで、繰り返しになるが、南スラウェシ州やインドネシア政府、他ドナー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、これまでのJICA事業の実施を通して積み上げてきた人的ネットワークや育成した人材などを十分に活用することが必要である。

表4-13 地域経済振興サブ・プログラムのローリングプランと貢献

	案件名	開発成果に対する貢献
1	地域開発政策アドバイザー	経済活動調査等に基づき全体の戦略を策定し、円滑な実施へと導くことにより、サブ・プログラムの目的達成に貢献する。
2	投資促進政策アドバイザー	投資機会の調査を通じて、地場産業振興で重点的に支援すべき潜在的に成長力のある製品の特定に貢献する。
3	地場産業振興支援プロジェクト	地場資源を活用した生産活動のクラスターの形成と、それによる州内全体のバランスがとれた開発の促進に貢献する。
4	地域貿易研修・振興センター (RETPC)	経営手法の研修、経営者間のネットワーク形成、マーケティングの実践等を通して、製品品質の改善、市場の拡大に貢献する。
5	農村開発分野（農村加工）の JOCV、SV 派遣	農業生産と流通加工の技術向上により、地場産業の原材料の生産性向上、加工製造される製品の品質向上とマーケティングの強化に貢献する。
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）	トランススラウェシ道路の整備により、島内の主要都市と経済後背地の間の人の流れ、物流の活発化に貢献する。
7	スラウェシ地域開発支援道路事業（コンポーネント2）	

2015年までの指標については、核となる地場産業振興技プロの具体的な計画がまだ策定中であるため現段階で指標を提案することは適当ではないと考える。ただ骨格と方向性については明確であるので、暫定的な指標案として図4-11を提示する。なお、具体的な数値については、「地場産業振興」及び「地域開発支援道路」の計画が明確に策定された時点で設定することが必要である。

なお、指標データの入手先については、図4-11に示したほかにも、県・市ごとにパフォーマンス達成度評価を実施しており、RPJMD (Regional Mid Term Development Plan)、RENSTRA、及び地方政府年間ワークプランの目標に対する達成度の評価が行われている¹⁵。県・市ごとの、年間公共投資額・民間投資額・外国投資額・セクターごとの雇用者数・求職者数・規模別事業者数 (number of business unit)、さらにセクターごとの成長率や新規投資の概要なども (県・市によって項目は若干変わるが) モニターされており、パイロットプロジェクトを実施する際、県や市レベルでの貢献度を測る指標として活用できる。

¹⁵ Evaluation on Local Governments' Working Performance Achievements in 2006. これを州が取りまとめている。

サブ・プログラム 成果指標	サブ・プログラム 目標指標 (2015年)	貢献度を測る長期的指標
① (パイロット事業で扱われた品目につき) 品質改善のための研修や事例紹介が行われる。 ② 市場に関する情報を容易に入手できる機会が増える。 ③ パイロットに選定された農産物のクラスターが形成され、機能する。 ④ 生産・加工・集積・積み出し・消費地をつなぐ道路が建設される。	① 市場ニーズにあった製品が提供される。 ② 生産者が市場情報を効果的に活用して生産活動が活性化する。 ③ 行政機関・生産者機関の能力が強化される。 ④ 道路アクセスが改善される(集積地・加工地への到達時間の変化)。	① 特産品原料の生産量・生産額の変化(州商工局統計)。 ② 特産品の加工品の生産額・量(同)。 ③ 南スラウェシ州からの(特定された)特産加工品の出荷額/量(同、及びマカッサル港の統計)。 ④ 特産品加工への新規参入企業数(新規投資申請数。投資調整庁統計)。

図 4-11 地域経済振興サブ・プログラムの指標案

4-4-4 社会開発サブ・プログラム

(1) 位置づけの確認

社会開発サブ・プログラムは、2001年から施行された地方分権化の影響を最も受けた教育・保健セクターの案件で構成されている。地方政府へ大幅な権限が移譲され、主に県・市が社会サービス提供の実施主体として、計画立案、運営実施、予算配分の責務を負うことになった。一方、南スラウェシ州のほとんどの地方自治体は、その財政を地方交付金に依存しており、州の各セクターへの予算配分は実質的には自治体の首長の裁量によって決まるところが大きく、結果として、教育・保健セクターへの予算配分が減少する傾向もみられる。このため、社会サービスの質・量ともに低下、あるいは地域間格差を生じる結果になっている。

このような状況に対し、インドネシア政府は、特に教育を優先分野と位置づけている。2005年1月に発令された「国家中間開発計画に関する大統領令」でも、教育のアクセスと質の改善に関するビジョンを示しており、このなかで、2009年までの総就学率・純就学率の目標値をそれぞれ、96.6%、69.9%と設定した。同計画に従い、国家教育省も分権化後、基礎教育について、①学校を基盤にした学校経営、②地域住民の教育開発への参加、③教育の地方分権化、を中核とした戦略を打ち出している。保健分野でも、PRJMで保健医療サービスの地域間格差を課題としており、保健分野の開発の基本理念を示している「健康なインドネシア(Healthy Indonesia 2010)」でも同様に、リハビリテーションより予防に重点を移し、分権化での地域保健の役割を重視している。

南スラウェシ州のRENSTRAでは、「住民生活の質の改善」を基本方針として位置づけており、そのなかで、「教育の質の向上、公平性の改善」、「健康と栄養の向上」を明示している。特に、教育セクターに関しては、「州中期教育計画(2004～2008年)」を策定し学校経

営の強化、教育改善における地域社会・コミュニティの役割の活性化を掲げた。「州基礎教育普及計画」では、前期中等教育の総就学率の目標値を2009年には96.46%（2005年は76.32%）に設定し、就学率向上をめざしている。

したがって、社会開発サブ・プログラムを構成する教育・保健、特に前期中等教育や地域保健は、中央政府、南スラウェシ州政府の策定した開発計画のなかでも、最優先分野と位置づけられており、2001年以降の地方分権化の流れに沿っている。

(2) プログラムの構成

日本ODAタスクフォースが2007年2月に作成した「南スラウェシ州・地域開発プログラム基本構想（案）」によると、同プログラムは、「地域開発を促進する社会システムの改善」を目標としており、①地方政府の管理能力強化、②行政サービスの向上、③コミュニティのエンパワメントをコンポーネントとしている。2015年までのローリングプランによると、表4-14の6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。さらに、最新のローリングプラン¹⁶では、保健・教育案件の融合モデルを発展させ、両案件が終了する2010年から、「社会開発促進プロジェクト（技プロ）」を実施予定である。

表4-14 社会開発サブ・プログラムの概要

	案件名	スキーム	実施期間	金額（予定）
1	地域保健医療行政サービス改善	技プロ	2006～2009	3.1億円
2*	南スラウェシ保健・医療サービス向上	無償	2008～2009	8.3億円
	南スラウェシ州小学校校舎建設計画	無償	2007～2009	2.1億円
3	地方教育行政アドバイザー	個別専門家	2006	0.15億円
4	南スラウェシ州前期中等教育改善総合計画	技プロ	2007～2009	5.53億円
5	社会開発促進プロジェクト（仮称）	技プロ	2010～	2億円
6	国民参加型事業（ボランティア事業）	JOCV/SV	2005～	不明

*同一案件（コミュニティ無償）として採択予定

JICAは1990年代以降、南スラウェシ州で地域開発、コミュニティ開発、さらにより効果的な行政サービスの向上をめざしたプロジェクトを多く実施してきた。その成果は、「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」の成果に見られるとおりである。本プログラムで同様のアプローチを採用せず、教育・保健分野に焦点を当てる理由は、①南スラウェシ州の開発重点課題の1つが教育であること、②保健・教育は分権化で最も影響を受けたセクターであり、そのサービスの量・質の低下が顕著であること、またサービスの質・量の地域間格差が拡大していること、③JICAは他州で教育分野の実績¹⁷があり、他分野、他ドナーとの比較優位があること、④分権化前後を通じた地域保健のプロジェクトの実施経験がある

¹⁶ JICA マカッサル・フィールド・オフィス（2007）「東北インドネシア地域開発プログラム基本構想（案）」

¹⁷ SISTTEMS: Strengthening In-Service Teacher Training of Mathematics and Science Education（インドネシア国前期中等理科教員研修強化プロジェクト）、REDIP: Regional Education Development and Improvement Program（インドネシア国地方教育行政改善計画プロジェクト）

こと、⑤これまでの南スラウェシ州での地域開発の経験を生かして、今後東北インドネシアの地域開発プログラムで同州を含む「全スラウェシ能力開発プロジェクト」を実施する予定であることなどインドネシアの必要性と日本側が保有する資源が合致しているためである。

また、地域住民の基礎的ニーズを満たすことは、マミナサタを中心とした都市開発の下支えとなり、地域内格差の是正に貢献するものと考えられる。社会開発サブ・プログラムは、プログラム全体のなかで、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る。エントリーポイントとして、教育・保健分野での行政サービスの質・量の向上、コミュニティ・エンパワメントをめざし、次フェーズでは、より包括的なコミュニティ・エンパワメントに貢献するような統合モデルを構築する。これにより、現行プログラムは教育・保健を核とし、実質的な成果を生み出しつつ、コミュニティ全体の課題に取り組むような設計になっている。

(3) 戦略性の確認（シナリオの適切性）

上記の社会開発サブ・プログラムの構成を基に、本項で戦略性を検証する。

1) 戦略枠組み、実施シナリオについて

同サブ・プログラムは主に5事業から構成されている。分権化後に保健・教育分野で事業を計画・実施するのは本サブ・プログラムを通じて初めてである。前身のプロジェクトが存在した地域保健の分野で技術協力を開始し、保健セクターと同様に分権化の影響を受けた教育セクターで、既に他州でその有効性を実証している教育の技術協力を実施することの妥当性は高い。両案件とも、地方政府の計画立案、管理能力の向上による公共サービスの質の向上、コミュニティの参加によるコミュニティの能力強化の複層的アプローチを採用しており、類似性が高く、相互連携による相乗効果を生み出すことが期待できる。これらの2案件の有効性を検証したうえで、開発された連携モデルの改定を行い、社会開発促進プロジェクトにつなげることは、援助の適切な資源配分の観点からも効率的かつ効果的であるといえる。さらに、上記案件と同時並行して、保健・教育分野を中心として、コミュニティが必要とする施設・機材などを提供し、公共サービスへのアクセスを高めることは、公共サービスの質・量を向上させるうえで補完関係がある。

2015年の社会開発サブ・プログラムは、上述の事業を実施しながら、まず、分権化対応型の有効な社会開発セクターのモデルを構築、既存の制度のなかで成果の普及（スケールアップ）を行い、適用可能性を十分に検証したうえで、将来的には円借款事業に結びつく可能性もあるだろう。南スラウェシ州の全域を網羅するような集中的な投入は、相手側政府の受容能力を超えるだけでなく、適用可能性を低下させる可能性があり、援助の公平性の観点からも妥当ではない。

このように、本サブ・プログラムは教育・保健セクター中心の構成要素となっている一方、1990年代前半から南スラウェシ州で実施してきた地域開発分野での実施経験は、前述のとおり、「東北インドネシアプログラム」の「全スラウェシ能力向上プロジェクト」に引き継がれることになる。同プロジェクトは、2007年から（実施期間は4年）開始予定で、スラウェシ6州を対象に、地域開発にかかわる地域社会の各ステー

クホルダーが地域開発の能力向上に貢献することをプロジェクト目標としている。同プロジェクトの終了と前後して、本サブ・プログラムの「社会開発促進プロジェクト」は、2010年から開始予定である。両案件は、地方政府の行政官の能力向上と、コミュニティのエンパワメントの複層アプローチを採用していることから、「全スラウェシ能力向上プロジェクト」の実施教訓を十分生かし、教育・保健融合モデルとの相乗効果を生むようなプロジェクト設計にする必要がある。

2) 教育・保健分野の技プロで構築されたモデルの普及について

同サブ・プログラムの中核となる教育・保健分野の技プロで構築されたモデルの普及についてであるが、両案件とも、そのプロジェクト目標は、コミュニティが中心となった効果的なモデル構築である。プロジェクトの実施に際して、モデル対象県は実施主体となりモデル構築を行う一方で、州はモデルの普及・拡大を担当し、州全体の開発計画との調整を図ることになっている。現時点（2007年3月）で作成されているPDMによると、構築されたモデルは、プロジェクト実施期間中に、ワークショップを開催し、普及のための指針や教材を作成することになっており、効果的にプロジェクトの成果を他地域へ普及するメカニズムが設置されているといえる。一方、特定事業への予算配分の決定権は県にあるため、県レベルでのモデル普及に対する州政府の影響力は限定的である。

3) 地方政府、特に県の実施能力について

2001年以降、急激な地方分権化により、現在に至っても移行期であり、州・県政府の権限・役割・責任は変化しているにもかかわらず、現在でもその個々の職員にその理解・認識が不足している。また、前述のとおり、県に財政移譲されたとはいえ、その予算のほとんどが経常予算、主に人件費となっており、開発事業に対する予算は限定的である。事業予算の多くは中央省庁からの分散資金により配分されるため、現在でも県政府の開発計画の計画立案能力、事業の実施能力は十分とはいえない。したがって、実践研修を通して県の関係職員の能力向上を図ることは有益であると考えられる。

4) 他ドナーの活動について

保健分野に関しては、ADBの分権化保健サービスプロジェクトが実施されているが、県レベルで機材供与を中心とする支援であるため、コミュニティを動員し、郡レベルで活動するJICA地域保健運営能力向上プロジェクトと支援内容の重複は少ない。一方、教育分野に関しては、USAIDの分権化基礎教育プロジェクトとその内容・対象県とも一部重複がみられる。同プロジェクトは現在10県を対象にパイロット活動を実施しており2007年中に10県を追加する予定である。JICAが2007年度中に実施予定の教育プロジェクトとは対象県（既にジェネポント県）が重複している。

同プロジェクトはその政治的な背景から州政府のBAPPEDAをカウンターパート機関としていて、州教育局は同プロジェクトに関与していないため、県レベルで調整を図る必要がある。また、同プロジェクトはJICAが北スラウェシ州で実施している

REDIPモデル¹⁸とUNICEFの基礎教育マネジメントを基に開発された学校主体の経営モデルを適用しており、地域社会によるボトムアップをめざした手法は類似している。USAIDは小学校を中心としてきたが、今後、中学校（前期中等）にも活動を拡大していく予定であり、現場レベル（県・郡）での調整は必要であろう。さらに、USAIDの州政府のカウンターパートは教育局でないため、プロジェクトの情報が州政府で把握しにくい。したがって、BAPPEDAや教育局も含め調整会議を開催し、情報共有を図り、援助の重複を避け、相乗効果を発揮できるよう適切な資源配分を行う必要がある。

5) 教育・保健案件の連携について

基本的な考え方は、同じ対象県で同じコミュニティに対して教育と保健の両面で協力を展開することにより、学校保健と地域保健の連携、効果的な保健教育、地域住民に対する保健知識の啓発を行うというものである。援助の効率を高めるために同じ地域、住民を対象にした活動は可能であると考えられるが、議論が「連携のための連携」であれば本末転倒となる。基本的には、地域あるいはコミュニティ、地域住民が抱える教育、保健面での問題を特定したうえで、具体的な活動を決定する方が実践的で効果的であると考えられる。例えば、教育案件で対象とする子どもにターゲットを絞り、その子どもが抱える問題（栄養失調、貧血、寄生虫など）を特定し、学校保健を通じて可能な対策を考えることもできる。さらに、別の角度から、長期的に住民が健康を維持していくために、成人してから生活習慣を変えるのには時間がかかるため、幼少時に保健衛生の知識を身に付けさせるのは効率的であると考えられている¹⁹。このように、学校を住民の健康維持・促進のための場として位置づけると、地域での有効な連携活動ができる。

したがって、プログラムの戦略性（構成要素の一貫性と期待される成果）は高いと考えられる。目標設定については、次項を参照のこと。

(4) 貢献の概念に基づく評価

同プログラムは、「地域開発を促進する社会システムの改善」を目標として掲げているが、「社会システムの改善」の意味が明確でないために、図4-12に示してあるように「社会サービスの質・量の地域内の是正」とする。これはプログラム全体として、マミナサタの都市開発に対応した、バランスのとれた地域開発をめざす。言い換えれば、インフラ整備重視のマミナサタ都市開発を補完する形で、地方での社会開発に貢献する。2015年までのローリングプランでは、技プロ2案件、無償2案件（1案件に統合予定）となっており、技プロでは、プロジェクト対象地域がそれぞれ3県に限定されている（うち、2県は保健・教育連携モデル開発の試行のため重複）。したがって、この限られた投入で2015年までに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る。したがって、「地域内格差の是正」とした。

¹⁸ Regional Educational Development and Improvement Project：インドネシア地域教育開発支援調査。地方分権下で、「学校主体の経営」と「地域住民の参加」を基本方針としている。

¹⁹ 保健担当、JICA 専門員へのインタビューによる（2007年3月）。

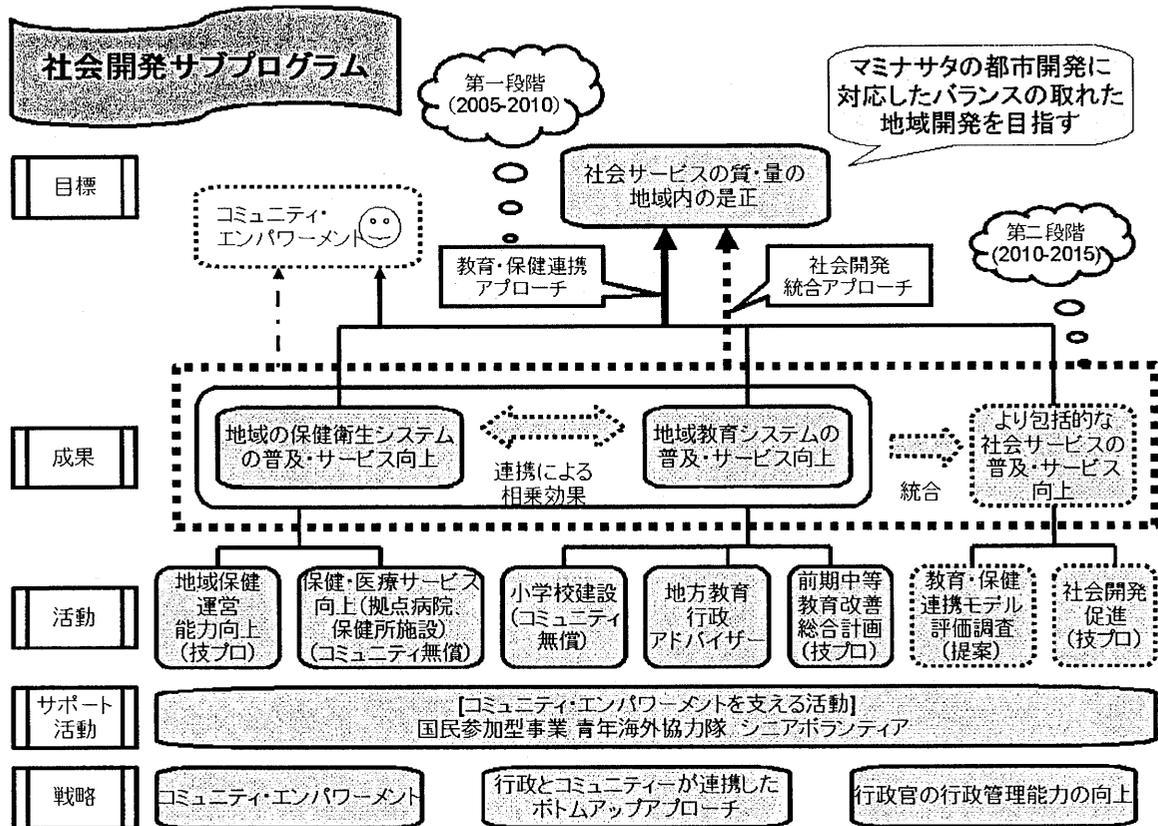


図 4 - 12 社会開発サブ・プログラム系図

指標は、図 4 - 13 のとおりである。2015 年のローリングプランでは、技プロ 2 案件、無償 2 案件に限定されているために、プログラム全体としての指標を立てにくい。さらに、プロジェクト対象地が 3 県に限定されているだけでなく、教育、保健分野では援助効果が発現するまで時間を要するため、プロジェクトで達成可能な指標を暫定的に設定した。目標のベースラインデータの入手方法については、教育関連指標に関しては、現在、県レベルの指標も州や県の教育局で入手可能である。開発されたモデルに対する予算措置・制度化の状況については、対象県の計画予算局で入手可能である。その他、保健指標は、図 4 - 13 のとおりである。コミュニティの意識の変化については、通常このような調査を実施機関が実施していないため、JICA のマカッサル・フィールド・オフィスで実施することを提案する。

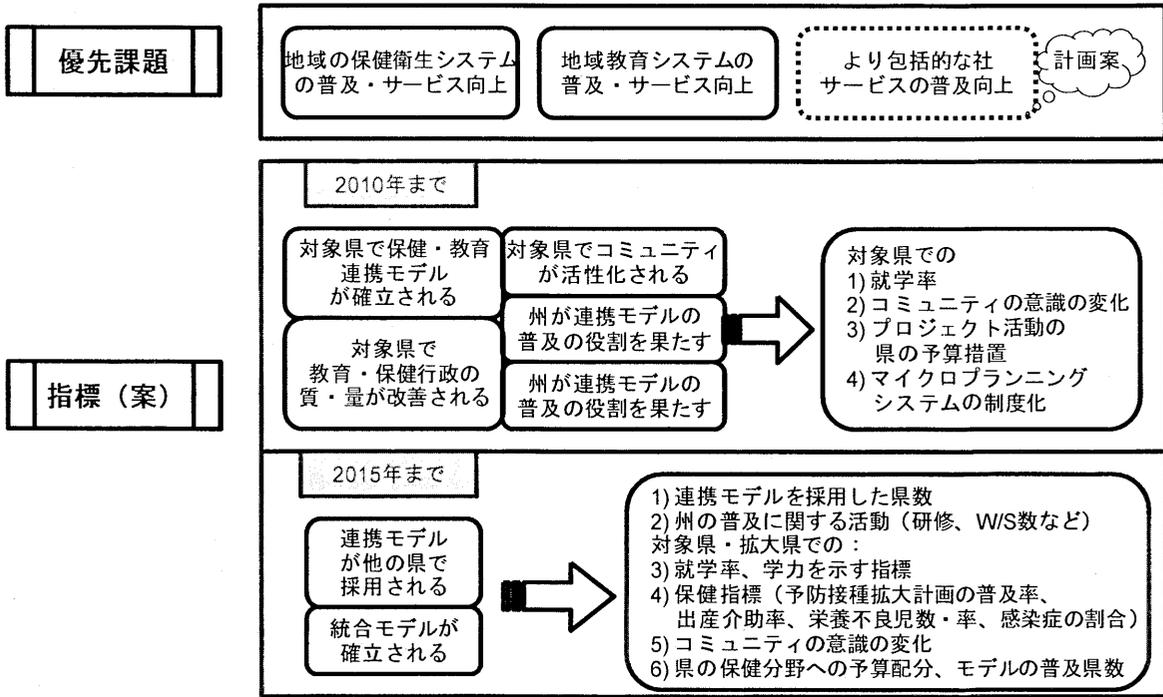


図 4 - 13 優先課題とプログラム指標

第5章 教訓と提言

前章までで、旧案件群及び現行プログラムの評価を行ってきた。本章では、これらの評価結果から得られた教訓と提言を抽出し、今後のより戦略的なプログラム改善・運営に向けた方策を検討していく。

5-1 プログラム全体の教訓と提言

5-1-1 旧案件群評価からの教訓

旧案件群の評価から得られたいくつかの教訓のうち、今後、現行プログラム実施州の地域開発に向け重要と思われるのは次のとおりである。

(1) 包括的な開発計画の重要性

- ・施設等のハードの支援には、関連する維持管理や制度整備のソフト支援も共に行うようあらかじめ計画に含める。また、住宅などの環境整備（社会開発も含めて）など、将来課題となりそうな事柄は計画の当初から十分検討し、計画に含めておくことが望ましい。
- ・相手国側の関与を計画時から促進し、計画、実施に対する相手側のキャパシティを強化し、オーナーシップを高めるように支援する。
- ・相手側から強い要請があった場合でも、社会的ニーズの高い事業かどうか十分に検討し、計画に含める。また複数の事業を連携することで、持続性や効果を高め、たうえで将来の発展につなげる。

(2) 経済振興支援における環境整備の必要性

- ・生産者は収入の多寡に敏感である。生産支援（工場の設置等の支援等）ばかりではなく、流通や市場制度の整備を行わなければ、支援活動時期だけの生産で終わってしまう。援助で支援できるのは経済振興にかかわる環境整備であり、その環境のなかで実際の生産を行う判断は生産者が行う。このため、生産者が活動を続けられるような総合的な支援（原材料生産から質の管理、マーケティングまで）も必要である。

(3) モニタリングの重要性

- ・モニタリング計画を全体計画時に作成し、実施ではそれを用いて進捗管理を行いながら、柔軟に計画の改善を行うようにすべきである。
- ・プログラムのモニタリングには関係者間の情報や指示、管理運営システムづくりと管理責任者（プログラムマネジャー）の配置が必要である。

(4) 地方分権にかかわる支援の必要性

- ・相手国政府（州政府や県政府）の受容能力を十分分析したうえで、組織、人材、制度支援を行う（受容能力を超えた過剰な支援は無駄になることもある）。
- ・事業のモデル化と普及、さらに撤退戦略を検討しておく。
- ・州政府と州内の県政府の役割を明確にしつつ協力方法を検討する。

5-1-2 現行プログラム評価からの提言

旧案件群の評価から得られた教訓と第4章でみてきた現行プログラムの課題から、以下に全体プログラムの改善に向けて提言をまとめた。

(1) サブ・プログラムの目標設定

現行サブ・プログラムに関しては、その目標がいまだ絞り込めていないといえない。バランスのとれた開発とはどのようなものか、地域を牽引する開発とはどのような指標となるのか、社会システムの改善とは、等の大枠としての方向性は示されているものの、具体的な目標となっておらず、指標が設定されていない。また、目標が具体化されていないため、それを達成するための明確な手段となる事業（サブ・プログラムコンポーネント）が特定しにくい（不足している事業が明確にならない）。

現在の計画では、プログラム全体としてかなり野心的な目標設定となっているため、まずは、各サブ・プログラムの当面の目標を明確化し、現実的で達成が見込める事業展開が必要である。そこで事業をいくつかのフェーズに分け、第1フェーズでは、例えば、州の相手組織強化と関連制度の整備、さらに組織人材の育成等の基本的なキャパシティ・ディベロップメントとした事業計画にすると、より確実かつ実施可能性が高い内容となるだろう。あるいは明示的にモデル事業を立ち上げ、フェーズⅡやフェーズⅢとして、徐々に州内の対象地域を広げていくことも検討すべきである（特に社会開発サブ・プログラムの場合）。

現行プログラムの基本構想は2007年2月時点で、Ver.3日本語（日本側による当初のVer.1、インドネシア側と合意された英文のVer.2に続く）がつくられており、今後変更が加えられると予想される。全体構想の改善は重要ではあるが、既に大枠の方向性と位置づけが明確になっている現行プログラムにとって、より重要なのは、サブ・プログラムの目標設定をし、その達成に向けた個々の事業（プロジェクトや専門家派遣を含む）の特定と構成（シナリオ）を含むアクションプランの作成である。アクションプランには、インドネシア側の実施機関、インドネシア側の投入や事業、他ドナーとの協力、日本側の必要な投入と事業、さらにこれらの事業の目標とサブ・プログラム目標との関連、指標や達成時期（3～5年のスパン）を含み、インドネシア側と十分な了解の下に計画され、実施されるべきである。重要なことは、事業の具体化、明確化、及び達成に向けた着実な活動の計画づくりと実施である。

(2) サブ・プログラム間の連携

連携については、調査団内でも意見が分かれることから今後の検討事項として紹介する。議論は、サブ・プログラム間で連携をとるように実際の事業を考えるべきか（プログラム目標達成が重視される）、サブ・プログラムが単体のプログラムとして独立して、まずはサブ・プログラムの目標を達成すべきか（プログラム目標は将来目標とされる）の2つがある。特に、社会開発は基本的な社会サービス（教育と医療）提供のため、産業の振興があるなしにかかわらず、提供すべきとの意見があった。さらに、サブ・プログラム間の連携にこだわりすぎて、無理な事業展開をする必要はないとする意見もあった。しかし、現在の計画ではサブ・プログラム間の連携事業が明示されていないという事実にかわりはない。一方、上位の達成目標として常に連携の可能性を念頭に置きながら、具体的な活動や事業を考えることは

個々の事業運営にとって重要である、という意見も調査団内で多かった。

(3) サブ・プログラム間のバランス

マミナサタ都市圏開発サブ・プログラムには、円借事業が多く、他のサブ・プログラムと比べ大きな投入が予定されている。このため、他のサブ・プログラムへの投入とのアンバランスが目立つが、地域開発の牽引役として都市圏を突出して発展させるには、実はそれでも十分でないことは、既に本報告書の関連箇所からも明らかである。現行プログラムでは、南スラウェシ州内の地方と都市部の開発の連携は、地域経済振興に任されているが、その具体的な方法は本プログラムでは明確ではない。この点を重視するのであれば、地域経済振興サブ・プログラムをプログラム全体のなかでコアのサブ・プログラムとするべきであろう。そのためには、小規模かもしれないが、多くのドナーが既に行っているアグリビジネスを含む中小企業振興をレビューし、それらから教訓や実績を学び、重複を避けつつ、事業を展開することが望ましい。マミナサタ広域都市圏サブ・プログラムへの円借事業の大きな投入計画と比べ、産業振興へはローリングプランを見る限り、技協プロジェクト一本のみでサブ・プログラムの目標を達成させる予定のように読み取れる。このアンバランスを修正するためには、図5-1で示されるように追加事業を検討し、本サブ・プログラムへ更なる事業投入を行うことが必要である。

(4) プログラム目標である「貧困削減」の妥当性

プログラム目標である「貧困削減の促進」は、インドネシア及び日本の開発支援政策の観点からは目標としては妥当ではあるが、3つのサブ・プログラムがプログラム目標、つまり貧困削減にどのように貢献するか、現行プログラムの計画からはっきりとは読み取れない。対インドネシア援助の全体計画として、「貧困削減」を「地域開発」プログラムのプログラム目標とすることに無理があるのではないだろうか。そこで、より具体的な「経済発展と社会開発のバランスのとれた発展」を地域開発の目標とすることを提言する。もし、貧困削減を主要な目標とするのであれば、より鮮明に貧困層の特定と貧困対策へ集中した支援や貧困層への利潤の還元、などの事業を検討すべきである。

(5) 州、県・市との役割調整と活用

地方行政の実施権限は現在県・市にある。そこで州の地域開発における役割を明確にし、州と県・市との役割分担と協力について、すべてのプログラム活動において再検討する必要がある。現在は事業を対象県・市で実施しその経験を他の県・市へ広げていくことが州の役割とされているが、現状は必ずしもそのとおり実施されているとは限らない。3つのサブ・プログラムでは、それぞれに県・市と州のかかわりのアプローチを再考することも必要であろう。例えば、社会開発や地域経済振興は県を中心に、マミナサタ都市圏開発では州による調整がより重要になるだろう。地方分権関連法の実施細則の施行に従い、各事業で州、県・市の役割を再度明確化する必要がある。

また、ある県の経験の普及には州政府が全体をみて、他の県、市へ技術や制度を広げるのは妥当であるが、県から県への直接の普及も実際には行われているので、実績のある県の人材や制度を状況に応じて活用できるようにすることが望ましい。

(6) モニタリングを通じた実施管理システムの強化

本プログラムは、他のプログラムと比較して、サブ・プログラム一つひとつの事業が大きいことから、サブ・プログラムを構成するプロジェクトや開発調査など、プログラム・コンポーネントとなる事業も多く、多岐にわたっている。それは調整すべき関係機関や関係者の数、情報量、取り巻く状況の広さを意味する。今後プログラムの実施が進むと、更に多くの関係者を巻き込むことが予想されるため、プログラムの適切な管理のためには早急に実施管理システムの構築が不可欠である。同システムは、具体的にサブ・プログラム内の各事業間の連携（委員会の設置、様々なレベルや種類の報告書や資料の作成と配布、協議や決定事項の伝達、会議の開催など）と相手側関係者との協議の場を整えること、同じくプログラム全体（サブ・プログラム間を含む）の事業連携と協議形態を整えることなどである。そのシステムのなかで、透明性に留意して、事業の変更と必要な対処を行うことが重要である。

JICA インドネシア事務所を中心として、既に、立ち上がっている「東部インドネシア開発支援のための現地支援委員会」(松井和久委員長)との関係も明確にしておく必要がある。この委員会を本プログラムの高位の決定機関とすることも可能であるが、そのためには、現在有識者とMFO中心となっている本委員会に現行プログラムにかかわる州のカウンターパートの参加が必要になる。特に、南スラウェシ州政府のキャパシティ強化のためには、州政府（場合によっては県政府）を実施システムのなかで中心に位置づけ、相手側の責任も明確にして、協働を図るべきである。

(7) プログラム目標及び指標の設定

指標に関しては、現行プログラムの目標設定が必ずしも明確でなかったため、調査団としては、仮にサブ・プログラムが明確になったとして図5-1のように提案するので、後述の各サブ・プログラムの提言と合わせて参照頂きたい。プログラムアウトカムとして、インドネシア政府が行った調査で南スラウェシ州のインドネシア国内の開発度合は全州の中で20番目と判断されたことから、南スラウェシ州政府（南スラウェシ州BAPPEDA長官の希望による）はこれを7番目に引き上げるとしている。この指標には、経済指標と、貧困を含む人間開発指標が含まれており、評価にあたってはインドネシア側の指標データを活用できることが利点である。そこでインドネシア側との協議に基づき、今後明確な指標を早急に設定し、サブ・プログラムとの関係を明確にすることを提案する。

(8) モニタリングシステムの確立

さらに、事業の実施状況を把握し適宜改善を図るために、モニタリングや評価の適切な手法の活用、モニタリングシステム、モニタリング結果の処理についてもプログラム事業の重要な一部として対応することが必要である。モニタリングシステムは、プログラムのアウトカム及びアウトプット指標をモニターしながら、その結果を共有し、協議し、判断をフィードバックするシステムである。運営システム及びモニタリングシステム共に、その構築には、MFOの役割、MFOのなかでの責任者、南スラウェシ州政府の本プログラム事業カウンターパートの任命（BAPPEDAの長官は最高責任者ではある、実務のカウンターパートは別途必要）等、決めるべきことも多い。そして、この2つのシステムの連携〔つまり、運営組織（現在は相手側カウンターパートが見えていない）とモニタリングによるフィードバック

との連携]をどう図るのか、十分検討が必要である。

JICA側の連携として、上記運営管理のシステムとモニタリングシステムのなかで、本部と現場の関係はより密にされなければならない。インドネシア事務所は現地主導の事業運営が可能ではあるが、プログラム内の個々の案件の採択、運営、実施について本部の合意や協力は、案件が大きい現行プログラムには不可欠といえる。

5-2 サブ・プログラムレベルでの教訓と提言

5-2-1 マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム

(1) 旧案件群評価からの教訓

1) 将来展望に立った経済基盤の早期整備

JICAで計画された約200haの工業団地は、マカッサル港から15kmと近接した場所に位置しており、現在では、こういった大規模な工業団地建設を市街地や港湾施設に近接して行うことは難しく、将来の地域発展にとって重要な経済基盤施設を早期に実現化することの重要性を当該事業計画は示唆している。

工業団地は1977年にJICA調査により計画され、ただちに円借款を活用して1979年に完成したが、15年程度は十分に活用されてこなかった。

しかし、完成から25年程度経過した現時点では、当該工業団地約200haは十分に活用され、市内近郊に700haあるいは1,400haの工業団地を更に確保する計画もある。

工業団地と隣接し有料道路として整備されつつあるスタミ道路は、マカッサル港からパレパレを結ぶ南スラウェシの物流上最も重要な幹線道路であり、港湾-空港間の幹線貨物道路である。さらに工業団地は、市街地中心部から空港に向かう市内で最も交通量の多い幹線道路であるペリンティス道路とも近接し、物流や通勤などにも非常に便利な場所に位置している。

この工業団地を核としたスタミ道路周辺は、倉庫やトラックターミナルなどの流通業務施設の最適な候補地となっており、工業団地建設は経済的な貢献度が非常に高いものと判断される。

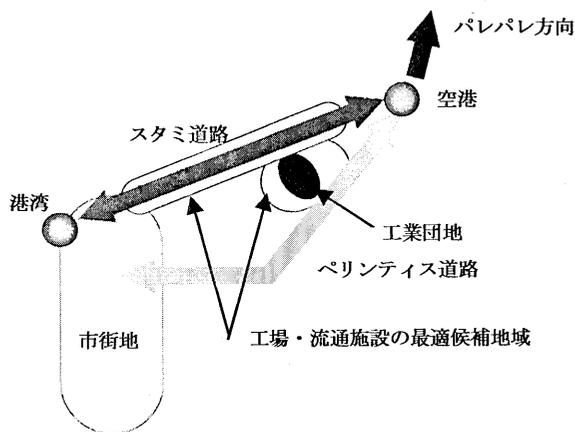


図5-2 市街地及び幹線道路に近接する工業団地

2) 道路網計画 (M/P) の地域開発への寄与

JICAで策定されたマカッサル市(旧ウジュンパンダン市)道路網マスタープラン(M/P)の予定路線は、市販のマカッサル市内地図にも反映されており、用地買収や段階的道路改修が市の限られた予算内で実施されている。さらに、民間開発にも影響を与えており、当該調査が市内の開発へ与えてきた影響は大きい。

JICAの開発調査により1989年にM/P策定と優先道路事業のF/Sが実施されて以来、円借款をはじめとする国際金融機関からの援助は現在まで実施されてこなかった。しかし、国際金融機関からの大規模予算確保ができない場合であっても、インフラ事業のM/Pな

どを作成することは、前述のとおり現地へ非常に大きなインパクトを与えることとなる。

3) 環境への配慮の重要性

1989年道路網計画で提案された一部道路区間は、環境保護のため道路計画を中止することとなった。これは、マミナサタ広域都市圏総合計画において市街地近郊にある湿地帯などの自然地を保護する必要性が確認され、道路計画を中止することとなったためである。この点は、インフラ整備計画を立案する際には経済性のみではなく環境や社会条件を十分に配慮して実施することの重要性を示唆している。

4) 産業道路を中心とした統合開発の重要性

土地利用に関し、1983年にM/Pが作成され、1989年に道路計画と併せて土地利用政策ガイドラインが策定されており、郊外への市街地形成計画が提示されている。しかし、サテライト都市が実現化されていない状況にある。

一方、現在、実現化しようとしている市内から空港を結ぶスタミ道路整備（有料道路）や空港からパレパレ市への国道整備は、南スラウェシ州において最も交通量が多く、道路周辺の市街化を誘導するのに適した条件下にある。したがって、市内から北方への幹線道路沿いにサテライト都市を計画することが実現化の可能性が高いと推察される。

さらに、港湾と空港間を結ぶスタミ道路は、工業団地とも近接しており、道路整備後の流通機能が飛躍的に増加するものと期待される。したがって、スタミ道路周辺に物流ターミナルや高層ITビルなどを整備可能となるよう誘導する法整備をすることが市内の経済開発にとって効果的と判断される。

5) 民間開発の誘導と低所得者住宅確保の必要性

JICA調査により提案され円借款により事業化された河川改修や多目的ダム建設により治水安全度が向上し、洪水氾濫原であった未利用地域の土地活用が可能となった。氾濫原はマカッサル市内の市街地に隣接していたため、民間資本を誘発することとなり、富裕層を対象とした大規模な都市開発が実施された。

市街地に隣接した氾濫原が治水安全度の向上により、民間都市開発を誘導したが、富裕層への住宅開発が中心であり、一般住民や低所得者への宅地開発が実施されていない。このとき、土地利用規制の徹底により、アパート形式の一般住宅や低価格住宅がある程度割り当てられることが望ましかったものと判断され、今後の教訓とすべきである。

6) 協力スキームを超えた連携の重要性

事業運営の管理体制の強化を図りサステナビリティを確保するため、技プロと円借款との連携など協力スキーム間の連携を図る必要がある。「ジェネベラン川治水計画調査（1979～1982年）」ではJICA調査により水資源開発計画が策定され、「ウジュンパンダン市水道整備計画調査（1984～1985年）」（JICA開発調査）により水供給計画が策定された。これらの計画を基に円借款との円滑な連携により事業化が進められ、給水率が30%から70%へと改善された。一方で、維持管理のための技術力不足や料金徴収システムの不備（記録間違いも多々あるとのヒアリング調査結果を得ている）などから約50%とい

う高い無収水率となっており、技プロと円借款との連携なども望まれている。

7) 分野を統合した支援の必要性

ウジュンパンダン市を対象に水資源開発にかかわる JICA 開発調査が実施され、引き続き水道計画にかかわる開発調査が実施されており、セクター間の連携が見られる。一方で、運輸交通部門における道路事業と港湾・空港事業間を統合した事業推進、さらに工業団地・住宅整備、電気・通信、を含めた経済基盤整備全体の統合支援、都市環境整備をも含めた市内統合開発整備が実施されてきていない。

マルチセクター間の連携、統合事業形成を行うことにより、都市開発援助を効率的・効果的に行う必要がある。道路事業を行う場合、道路用地内や周辺での下水・排水、公園・緑化の共同整備などを併せて実施することなどが重要と判断される。

8) 地域ニーズを反映した事業形成

マカッサル港の改善事業に関する地域住民のニーズは、70%が雇用創出、地域活性化、収入増などの理由により賛成、20%が立ち退き問題等を理由に反対とのインタビュー調査結果が円借款事業実施の際に得られている。道路事業の推進に関し、道路用地確保が大幅に遅延しており、雇用創出等の面で地域住民からの事業支援が十分に得られていなかったのではないかと推察される。

事業を円滑に推進するため、計画段階から十分に地域ニーズを反映させる必要性がある。一方、地域のための事業を推進するうえで、道路事業を行う場合、機械化施工だけではなく、雇用を増大させる工事方法、公共施設（病院、学校、市場など）や低所得者住宅へのアプローチ道路事業を含めた事業形成が望まれる。

(2) 現行プログラムからの提言

マミナサタ都市圏開発計画で提案された事業をすべて実施するためには、予算的制約などから長期間を要する。特にインフラ整備に関しては、事業開始前の用地買収や環境対策など社会環境上の措置などに時間を要し、事業化にあたっての資金調達などの課題もある。そこで、以下の視点を踏まえて都市管理、法制度改善、民間資金の誘導などによりプログラム効果をあげることが重要と判断される。

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

1) 人口分散を図る新規都市開発の誘導

マカッサル市への人口集中を軽減するため、マカッサル市周辺に新規都市地域を開発する必要がある。マミナサタ都市圏開発計画で提案されているマカッサル東部への都市開発と併せて、現況の幹線道路沿いなど開発ポテンシャルの高い地域での都市開発への適切な誘導が重要である。

a) マカッサル市東部への都市開発の誘導

マカッサル市東部のゴワ県内でマミナサタバイパス周辺にサテライト都市域を形成するよう提案されているが、計画サテライト都市へのアクセス道路である東西道路（ヘルタスニン道路、アブドゥラ道路）やマミナサタバイパスの事業資金源は明確となっていない。これらの道路事業を進めるため、道路周辺の都市開発事業と絡めて民間資金を活用するか、あるいはBOT方式で建設・運営することを検討する必要がある。

さらに、サテライト都市の人口・産業フレームが現時点では明確ではないため、今後東南アジア・インドネシア全体からみたマーケティングリサーチやマミナサタにおける新規産業や拡大産業などの可能性について明確にする必要がある。

b) マカッサル市北東部への都市開発の誘導

マミナサタ都市圏において最優先で進められている幹線道路事業は、港湾－空港間の主要貨物道路であるスタミ道路及び市内中心部から空港へと延びる市内幹線道路であるペリンティス道路である。これらの道路は空港付近で1つの道路となり、北東部へ延びるマカッサル－パレパレ間を結ぶ南スラウエシの基幹道路として機能している。これらの道路沿いにマカッサル市から北東に延びる新たな都市開発軸が形成される可能性が高い。そこで、道路沿線区間の新規開発や土地利用を可能な限り高度化するための高層・大容積の建築を誘導するよう土地利用規制や融資制度を整備していくことが重要である。

2) 新規投資を誘導する流通機能の改善

a) 港湾機能の改善

インドネシアの主要港に共通する課題として、シンガポールなどの国際港に比べて港での処理が不効率であるなどの課題がある。シンガポールでは1日で処理できる輸入手続きがインドネシアの場合、1週間かかる場合がある。マカッサル港では特に追加手数料の請求などに対する港湾利用者からのクレームもある。港湾施設の拡張も重要であるが、このような組織・制度にかかわる港湾機能の改善が投資家を呼び込むための最優先課題と判断される。

b) 地域間流通手続きの改善

県や市などのクロスボーダで税金の徴収があるなど地域間流通機能の阻害要因となっている。スラウエシ北部のゴロンタロ県のようにクロスボーダでの課徴金をなくした事例もあるため、南スラウエシ州においても都市と農村を結ぶ流通機能の改善を図るため、クロスボーダでの課徴金をなくす法制度の整備が必要である。

c) 経済特区（SEZ）の設置

経済特区の指定条件としては、地方政府からの申請、法律に基づく政策の有無、比較的開発された地区での波及効果があること、インフラ整備、港湾・国際空港の至近性、最低10haの用地があることなどがある。空港は貨物のみマレーシアやシン

ガポールとの直行便があり、空港と港湾が近々有料道路により結ばれる計画となっており、空港－港湾間の幹線道路周辺は、経済特区としての条件を満たしつつある。このような状況を踏まえて経済特区に指定され、新規投資を誘導できるよう法制度整備が重要である。

d) 投資許認可手続きの改善

世界銀行の調査では、事業開始までに要する許認可手続きにインドネシアの場合100日近くを要するが、タイやマレーシアでは1ヵ月程度であり、マカッサルにおいて投資環境を改善することが新規投資を誘導する良い機会となる。

3) 住民生活の質の向上を図るための法制度の改善

a) 道路交通に関連する法整備

- ・市内の交通渋滞の一要因である小型公共交通（ペテペテ）を規制し大型バスに切り替えるよう法制度を整備する。
- ・交通渋滞を緩和し交通事故を軽減するための法整備を行う。
- ・道路整備を実施する場合、広幅歩道や歩行者横断施設（橋梁、地下道）、植樹帯の設置などの歩行者の利便性・快適性を改善する制度を設ける。
- ・都市開発を行う場合、公共施設（病院・学校・モスク・市場など）へのアクセスを改善する制度を設ける。
- ・道路周辺の緑化を保全・推進する法整備を行う。

b) 廃棄物処理にかかわる法制度整備

廃棄物を減少させ、再利用やリサイクルを進めるため、3R（Reduction－Reuse－Recycling）制度の施行や啓発活動（JOCVの参加）を進める制度が必要。

c) 給水普及率の改善にかかわる法制度整備

マカッサル・マロス・ゴワ・タカラールの各県・市が連携した水道管理による無収水率の改善による水道普及率の改善や低所得者地域への共同公共用水の改善を図る必要がある。無収水問題は、漏水による物理的損失のみならず、水道料金をユーザーから適切に徴収できていない面も併せ持ち、水道行政に深刻な影響を与えている。

今後の人口増加に伴う水需要の増加を考え合わせれば、無収水率の削減は緊急の課題である。無収水問題に関し、水道管のリハビリや老朽化した施設の交換、維持・管理調査などと共に、効率的な水道料金徴収制度や共同公共用水の改善など、各県・市が連携した水道管理制度が必要である。

一方、無収水対策にかかわる人材の数、技術水準の低さから十分な対策が行えない状況にある。無収水率は53%（1988年）から49%（2003年）と改善幅が非常に小さい。1993年の調査で無収水率が39%に低下した時期がある。これは、詳細設計時（円借款）の技術移転や「ウジュンパンダン上水道リハビリ事業（円借款）」により設置された水道メータの効果が大きい。そこで、各県・市が連携した技術交流制

度や水道メータ設置法制度が必要である。

4) 地域で必要とされている社会インフラ整備

都市開発のスプロール化を軽減するなどの社会的に必要とされるインフラ整備を重視する必要がある。例えば、東西道路（ヘルタスニン道路、アブドゥラ道路）は、マカッサル市中心部の都市のスプロール化を減少させ、サテライト都市域を誘導するうえで、社会的に必要とされる道路である。しかし、東西道路は経済的費用対効果の点で、スタミ道路やペリンティス道路などの経済道路に比べて劣る。

また、コミュニティ・インフラ整備も社会的には必要であるが、現地政府による予算化が十分でない状況にある。したがって、経済インフラ整備だけではなく、これら社会的に必要とされるインフラ整備を計画的に実施可能な法的制度が必要と判断される。例えば、経済インフラの一定割合を社会インフラ整備に割り当てるなどの制度が提案される。

5) 事業計画の普及活動と関係機関との連携

JICA支援により策定されるマミナサタ都市圏開発計画の貢献度をより高めるため、開発計画や実現化した事業をマミナサタ地域だけではなく、南スラウェシ州全域、さらにインドネシア全域に対して普及させることが重要である。他の地域との情報共有により、マミナサタ都市圏開発を更に改善することが可能となる。

このとき、成功例だけでなく失敗例も含む教訓を積み重ねていくことが、マミナサタだけではなく、南スラウェシやスラウェシ全域、他のインドネシア地域にも大きな波及効果をもたらすこととなる。

開発計画をすべて日本の援助で実施することは不可能であり、他ドナーや中央政府機関や地方政府機関との効率的な連携が必要となる。

5-2-2 地域経済振興サブ・プログラム

(1) 旧案件群評価からの教訓

1) 経済性確保の必要性

ボネ製糖工場については、白糖の耕地生産・外貨節約という今日の地場産業振興に通ずる事業であったものの、当事業によって開発されたサトウキビ農場だけでは原料が十分でなく、また農場周辺の農民には、経済性の観点から栽培が広まらず、原料の十分な確保ができない状況にある。価格変動の大きい農産品において、その振興を図ろうとする際には、農民は収入の多寡に敏感に反応して少しでも収入の良い作物に切り替えることに十分留意しなければならない。

2) 社会的ニーズの高い事業に焦点を当てる重要性

社会的ニーズの高い事業は効果が持続する。例えばビリビリ多目的ダムの建設事業が1991年に開始され、それに続くビリビリ灌漑事業と、さらに技プロの水利組合強化（2007年3月まで）が終了するまで16年に及ぶ。その間の急激な社会・経済的変化にもかかわらず、長期間にわたって、1つの事業の成果を次の事業へつなぎ、全体として一

貫性のある事業を実施できた背景には、事業の成果（コメの増産と農村部の生活向上、都市部への水供給）が地域社会にとって極めて重要なものであったためと考えられる。

3) 原料生産、加工、マーケティングまで一貫した戦略の必要性

南スラウェシ州では農家が生糸を生産しているが、地元の大規模な工場などでは、中国産の生糸や化学繊維を使用しており、農村部（生糸の生産）と都市部（絹布生産）での産業振興が十分連動していない面もある。織物の盛んなワジョ県では、原料の生糸の約半分を中国から輸入している。地元産だけでは量的に不足であるうえ、中国産は糸の表面が滑らかで質も均一であるという¹。地元の生糸を使ったスラウェシ産の絹織物は、手触りが粗く国際的な競争には不利であるが、逆にその特色を生かして現代風にデザインする試みが、同国の有名デザイナーによって進められている。アグロインダストリーの振興では、原料生産における質の管理からマーケティングまで、一貫したコンセプトが示されることで、地元産業に方向性が生まれる。

(2) 現行プログラムからの提言

1) バランスのとれた地域経済振興戦略

4-4-2で既に述べたとおり、バランスのとれた経済振興という目標に向けて、都市と農村の一体的な発展のための経済振興戦略が必要であり、いくつかの戦略が考えられる。

まず、現行プログラムで想定されているような、クラスター形成を前提とした、原料立地型・資源活用型の中規模・大規模な農産加工を想定した産業振興である。

次に、コミュニティによる経済活動を強化するための、住民に着想から販売までの主導権を委ねたコミュニティ立地型の地場産業の振興である。規模は問わずとも、これまでに培ったコミュニティ・エンパワメントのための協力の基盤を活用していくことができる。南スラウェシ州にはその実績とネットワークが息づいている。

またそのためには、JOCV、SVの投入に加えて、コミュニティをリードして、産品を特定し、必要な情報を提供し、加工・流通の道筋をつける役目を担う、現地のフィールド・ファシリテーターの人材育成が効果的ではないだろうか。ゲルバン・エマス・プログラムでは産品ごとにフィールド・ファシリテーターが活動しているが、彼らの能力強化を図ったり、又はそれに準ずる活動をする人を育成していくことが有効と考えられる。クラスター構築に向けたパイロット産品・パイロット地区だけでなく、広く開発の機会を付与する意味でも、そのようなファシリテーターが全州（当初はいくつかの県から始めたとしても）に存在すれば、コミュニティ経済開発の種がそれだけ多く存在することになる。また日本のもつ一村一品のノウハウを生かし、日本や近隣国のコミュニティ経済開発事例を紹介する催し等を開催することも効果的であろう。

2) 投資環境の整備

さらに、より長期的には、製品の付加価値をより高めるため、ジャカルタ等他地域か

¹ Industry and Trading Office ヒアリングによる（2月15日）。

らの製造業の誘致による外発型（企業誘致型）の産業振興も視野に入れて、今後、投資可能性調査と投資促進の体制整備を進めることが必要である。投資を呼び込むためには、例えば工業団地（KIMA）の電力供給安定化などのインフラ整備も課題である。KIMAは停電が多く、乾期には1日数時間の停電があり、例えばカカオ加工のプロセスでは、1～2分止まっただけでも大きなダメージがある。

また、投資手続きの簡素化などの投資制度整備の必要性、他州と比較した場合の優位性（行政の支援、税制など）についても検討が必要である（詳細は都市開発セクターの項5-2-1を参照）。

3) 経済的合理性のある商品の選択

過去の白糖生産の経験（ボネ製糖工場）から、政策的に重要でも経済性に欠ければ農民が作付け転換をすることには合理性がなく、政策的に選定された作物への転換が難しいことが明らかになっている。価格変動の大きい農産品においてはとりわけ、農民は収入の多寡に敏感に反応して少しでも収入の良い作物に切り替えることに十分留意しつつその振興を図らなければならない。さらには市場性のある商品を注意深く選択すること、あるいは市場での価値を高める努力が不可欠である。

4) ドナー間の情報交換と連携の重要性

地域経済振興分野では、国・州の政策が比較的明確であり、また東部開発強化政策の影響もあり、南スラウェシを中心にドナーの動きが極めて活発である。他方、地方分権化の流れのなかで、州政府が、各県・市で行われているドナー支援の事業の状況を十分把握していないという問題も起きている。

このような状況のなか、ドナー間では情報の共有化への動きが見られる。なかでも際立っているのが、世界銀行のThe Support Office for Eastern Indonesia (SOFEI)である²。マカッサルに事務所を置き、地方政府、住民、ドナー、NGOなど多様なグループ間の情報交換と協力を促進している。活動のひとつがBakTI (Eastern Indonesia Knowledge Exchange)の運営で、各ドナーの事業のデータベース化、ベスト・プラクティス情報の交換などを行っている。

またAusAIDは、貧困緩和という最終目標に向けて、自国が支援する3つの独立した事業間の有機的な連携を促進するため、SADI³というコーディネーション専門のオフィスをマカッサルに設けている。

MFOにも、ドナー同士、あるいは事業間での情報交換が日常的にできる体制の整備が望まれる。南スラウェシ地域開発支援プログラムによるクラスター構築の候補としてあがっている商品のうちのいくつかは、他ドナーによる協力実績が既にあるか、ないしは現在支援を計画中である。例えばカカオに関する研究開発(R&D)やマーケティングについては、USAIDやオーストラリア国際農業研究センターが先行して取り組んでいる。日本の協力を進めるにあたっては、これらの成果・知見を活用しつつ計画することが必

² SOFEIの運営は、AusAID、DFID、CIDA、GTZ、Netherlands Development Cooperationなど複数のドナーの拠出金によっている。

³ Smallholder Agricultural Development Initiative (SADI)

要である。また、良い意味でのドナー間競争は必要であるが、限られた資金を有効に活用するためにも、製品や対象地域が重ならないようにすることが効率的である。

5-2-3 社会開発サブ・プログラム

(1) 旧案件群評価からの教訓

1) プログラムの目標、戦略的シナリオ等につき州政府との協議が必要

旧案件群では、日本側主導により保健医療分野でGIIプログラムが計画・実施された。プログラムの形成段階では先行する母子保健プロジェクトがスラウェシ島内にあったために、日本側の関係者間でプログラム化を推進していくことで合意していた。一方、構成要素であるプロジェクトは選択されていたものの、プログラムとしての目標・指標は設定されておらず、実施シナリオもなく、具体的な構成要素間の補完関係が明確でなかった。さらに、実施段階でも、インドネシア側・日本側の関係者間で継続的な議論が行われず、モニタリング体制がなかったため、保健医療分野のプロジェクト群にとどまり、プログラムとしての目標達成、連携効果⁴が限定的だった。

地域開発のプログラム、サブ・プログラムの策定にあたっては、立脚する相手側の開発計画や開発課題を明確にし、これらに整合した目標と指標を設定する必要がある。この目標に応じ、戦略的枠組み（協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）、これに応じて、構成要素であるプロジェクトを決定する。戦略的な枠組みづくりは、対応できる日本の資源を生かし、相手国の自助努力によって達成できるもの、達成すべきもの、他ドナーの介入により対応済みのもの、対応される予定のものなど様々な構成要素から成る。形成過程には、相手国政府、州政府を巻き込み、関係者にプログラム化によるメリットを十分に理解してもらったうえで、プログラムのオーナーシップを高めることが、長期間にわたるプログラムを円滑に実施するために肝要である。

2) 計画時のタスクマネージャーを中心としたモニタリング体制確立の重要性

上述のとおり、GIIプログラムの形成段階では日本側の関係者間でプログラムに対する共通認識をもっていたが、インドネシア側・日本側ともプログラム全体を運営管理する担当機関が明確ではなく、タスクマネージャーとしての役割を果たす担当者がいなかった。また、計画者と実施者が異なったため、各プロジェクトの担当者は自分のプロジェクトの運営管理を行うにとどまり、プログラム全体の進捗管理、関係機関の調整、連携強化を行う担当者は不在だった。さらに、プロジェクトの業務指示内容にプロジェクト間の補完関係と必要な連携内容がなかったため、実施者の連携への働きかけは個人の資質に依存することとなり、プログラムとしての一貫性を保つことができなかった。インドネシア側も実施段階ではプロジェクトベースの担当者を配置したのみで、全体を継続的に運営管理する担当部署・担当者が不在だった⁵。

現行プログラムの投入規模は他州と比較しても大きく、全セクター、各行政レベルに

⁴ 例えば、有償案件と技プロ案件は、母子保健の向上（指標としては妊産婦死亡率の低下）も目標として掲げていたため、医療従事者に対する研修など、相互補完的な活動を実施することができたと考えられる。

⁵ 実際には南スラウェシ州側では、州保健局・計画部長がドナー調整を行っていた。

関連するため、セクター別のプログラムより両国ともステークホルダーが多い。そのため、プログラム全体を運営管理する職員又は専門家が、JICA マカッサル・フィールド・オフィスに駐在しながら、州内で関係者との調整業務、ポートフォリオの管理にあたる必要がある。計画時には、プログラムの目標・指標、戦略的枠組みを明確にしたうえで、両国の関係者を含めたモニタリング体制、指標、タイミング、活動内容を明確にする。実施期間中は、タスクマネージャーが中心となり、プログラムのモニタリング状況を関係者間で共有し、専門的内容に関しては中央省庁に派遣されている JICA 個別専門家と十分に連携をとり、適宜、軌道修正することは援助効果を高めることにもつながる。

3) 複数のセクターを含む場合における他ドナーとの連携の必要性

4案件で構成されるGIIプログラムでは基礎保健にかかわる協力を行ったが、州全体の保健分野にかかわるすべての開発課題に対応することは不可能だった。プログラムの形成過程では、他ドナーとの分野的・地域的な援助の重複を避けるために、他ドナーの動向を考慮に入れたものの、プロジェクト間の相乗効果を生むような援助協調はなされていない。世界銀行やADBは分権化以前から継続して保健制度の支援を行っていたが、プログラム実施期間中にこれらのプロジェクトとの連携を議論する場もなかったため、有効な JICA の撤退戦略のシナリオが描けないままプロジェクトは終了し、相手国の自助努力によって制度化を期待することとなった。結果的には、技プロのなかで開発されたモデルの複雑性から通常業務への適用性は低く、制度化・成果の普及には及ばず、インパクトは限定的なものになった。

今後実施される地域開発サブ・プログラム（社会開発）でも複数のセクターをカバーする予定である。1つのセクターだけでも着手すべき開発課題は多く、限られた投入のなかで、日本単独で州の全地域で成果を生むような支援をすることは現実的ではない。したがって、プログラムの形成過程では、効果的な資源配分を行うような、多様な開発課題の「集中と選択」が必要となる。選択においては、①社会開発のなかでの優先課題と現状分析、②同分野、近隣地域での日本の協力実績と適用可能性、③他ドナーの支援状況（重複回避と連携効果の可能性）、④地方政府のキャパシティなどを十分考慮し、全体の開発課題のなかでのサブ・プログラムとプロジェクトの位置づけを明確にする必要がある。

4) 地方分権化に沿った地方政府の能力向上を図る

これまでの旧案件群（社会開発）のプロジェクトは、1999年の分権化前、分権化直後の過渡期に中央政府主導で実施されたものが多く、地方政府は、主体的にドナー間の調整を行いながら開発課題に対してドナーを戦略的に選択し、実施能力を勘案しながら意思決定を行い、事業を運営管理した経験がほとんどない。

一方、現行プログラムの社会開発分野、特に教育と保健では他のセクターと比較しても地方政府への権限移譲が進んでいる。また、州と県の役割分担に不明瞭な部分がありつつも、県が公共サービスを実際に提供し、州が全体の調整を図ることは今後の方向性としても変化はないであろう。この意味で、サブ・プログラムの成否は地方政府の組織能力、行政官の能力の向上に依存する傾向が強いといえる。したがって、州はプログラ

ム全体、サブ・プログラムの運営管理能力の向上、県は組織分析を行ったうえで、それぞれのセクターでの案件形成能力、実施管理能力の向上をめざしたコンポーネントを加える必要がある。

社会開発関連の技プロのコンポーネントとして含まれるモデル開発について、タカラール県貧困対策支援でみられるように、プロジェクト終了後もモデルの適用可能性を高めるために、県政府独自でモデルの改定を行っているケースもある。一方、地域医療の技プロのように、プロジェクト終了後、その複雑性からモデルの使用を中止したケースもある。モデルを開発する際には、カウンターパートがプロジェクト終了後もそのまま活用するというのではなく、カウンターパート自身が状況に応じて改定していくことを想定し、その能力向上のための支援をすることが肝要である。

さらに、今後、地方政府は債券発行の可能性があり、州の事業の実施管理能力、財政管理能力の向上はより重要となるであろう。

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

タカラール県で実施された貧困対策支援プロジェクトでは、参加型村落開発手法を開発し、その手法を県で条例化し、現在でも同手法を用いた村落開発が行われている。実施期間中は、他県、他州への成果の波及を念頭に置いておらず、プロジェクトにも位置づけられていなかった。そのため、プロジェクト終了後（2002年）から2004年まで、地方行政人材育成プロジェクトのなかで、同手法の普及のための研修を実施している。

特に社会開発分野の技術協力の場合、コミュニティ開発の要素を含んでいることから、社会的準備期間を要し、1つのプロジェクトの限られた投入・期間のなかで、州全体を網羅する協力を行うことは不可能である。上記のようなプロジェクトの制度化と成果の普及にかかわる戦略をあらかじめプロジェクトのコンポーネントとして位置づけ、成果が面的に拡大するようなシナリオを策定し、実施期間中にメカニズムを設置することが肝要である。場合によっては、新たな投入による借款事業、他ドナーによる支援継続というシナリオも考えられる。いずれにしても、県は実際の公共サービス提供者であり、州は州内全体への制度化や普及の役割を果たす。したがって、プロジェクト期間中、県職員だけでなく州職員もプロジェクトの主体的な実施者として、撤退戦略の策定に参加することが自立発展性を確保することにもつながる。

(2) 現行プログラム評価からの提言

社会開発サブ・プログラムは、社会セクターの公共サービスの質・量の向上を目的としており、インフラ事業実施型の都市開発サブ・プログラム、市場や民間セクターも含めた地場産業サブ・プログラムとは性質が異なる。したがって、本サブ・プログラムは、公共サービスの提供の質・量を高め、地域住民の生活向上に寄与するために、既存の行政制度に沿い、地方政府行政官の能力向上、コミュニティのエンパワメントを図ることを目的とするものである。したがって、行政官に対する技術協力を通じて、他地域への普及をめざし、通常の予算枠組みのなかで制度化できるような、適用可能性の高いモデルを構築することが成功の鍵となる。このような観点から以下に教訓・提言を示す。

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。

旧案件群の技術協力プロジェクトのなかで、「地域保健」では問題解決志向型アクションリサーチ・モデル（PROAR）、「貧困対策支援」では参加型村落開発モデル（SISDUK）が開発された。PROARは根拠に基づいた問題解決手法として、その有効性は実証されているが、複雑なプロセスを経るために実践的でなく、現在のところ活用されていない。モデル構築も必要であるが、プロジェクト実施後もモデルを簡素化して実施機関が活用できるように能力向上を図ることが必要である。

SISDUKについては、プロジェクト終了後もタカラール県で同モデルが条例化され、予算化されている。さらに県のイニシアティブにより、同モデルの適用可能性を高めるために、モデル改定のためのワークショップを実施する予定である。一方、条例化されたために、「予算ありき」の計画づくりとなり、予算獲得のための競争メカニズムが失われ、計画の質が低下しているとの報告もある。この点に留意しながら、効果的に競争メカニズムを残したうえで制度化する必要がある。例えば、企画書の審査基準の設定と計画の妥当性に基づく予算配分制度の導入、定量的・定性的な成果指標の設定と定期的な計測、インパクト調査の実施と住民へのフィードバックなど、成果重視型の開発手法への転換を図ることが考えられる。

また、制度化に関して、プロジェクト開始時から州・県・郡・学校のステークホルダー間で情報・経験を共有することは重要である。この過程を経ることによって、適用可能なモデルを構築するだけでなく、参加者の事業に対するオーナーシップが高まり、自立発展性が高まると考えられる。実施期間中に、プロジェクト関係者を招集し、進捗状況を議論し、新たな試み（県の事業制度化、予算措置化）を行うための情報共有の場を設けることが肝要である。同様に、普及に関しても、教材やマニュアルなどを開発し、実施期間中に他県の担当者を対象に、より実践的な研修、現地視察、ワークショップなどを実施することが有益である。州外への普及は、東インドネシアプログラムで設置される6州のBAPPEDA長官、NGO、研究者などで構成される諮問会（予定）で、プロジェクトの進捗報告や担当者を集めた紹介ワークショップを行うことなども考えられる。

2) 適用可能性の高いモデルの構築を図る。

1)と関連して、モデルの構築は適正技術を用いたものであると同時に、制度化した際の財政的な実施可能性が高いことが重要である。今後実施予定の技術協力プロジェクトで採用されるREDIPモデルは、近隣の北スラウェシ州で、教育の質改善の有効性、制度化に対する適用可能性を実証されている。同モデルは、REDIP-Gとして、国家教育省自らその有効性を検証しており、国の教育事業としても位置づけられる可能性もある。USAIDでも、分権化基礎教育プロジェクトのモデル開発の際に、REDIPモデルを参考にしている。さらに、財政的な実施可能性を高めるために、REDIP-3では、ブロックグラント配付の県負担割合を初年度から段階的に増加させていく試みも行われている。したがって、南スラウェシ州での実施の際には、これら経験の教訓を生かすことができ、より効果的・効率的にプロジェクトを実施することが可能であろう。

一方、REDIPのようにコミュニティと多くの関係者を巻き込むプロジェクトの場

合、コミュニティを動員・扇動する社会的準備作業（Socialization）とそのファシリテーション、つまりコンサルタントの存在がプロジェクトの成功要因のひとつと考えられている。REDIPでは外部雇用によりフィールドオフィサーを配置しているが、有能な人材には人件費が多くかかるため、自立発展性の観点からすると、必ずしも有効な手段であるとはいえない。そこでREDIP-Gでは、外部雇用者は配置せず、地域の元教師などを登用しているが、そのファシリテーションの質の確保は検証されていない。また、REDIP-3でもコンサルタントから指導主事への技術移転を図る方法を試行している。今後はプロジェクトの撤退戦略として、インドネシア側が継続して事業を実施できるように、プロジェクト実施期間中に可能な費用負担を求めることが考えられる。そのため、県の教育への優先度や財政レベルに応じた費用負担形式、REDIPモデルの構成形式を準備することも、モデルの適用可能性を高めることにつながるであろう。

3) 他ドナーとの援助調整と連携強化を図る。

社会開発サブ・プログラムに関連するドナー支援の主なプロジェクトとしては、保健分野ではADBの「分権化保健サービス」、教育分野ではUSAIDの「分権化基礎教育」、AusAIDの「基礎教育プログラム」が実施中である。他ドナーも南スラウェシ州を拠点にして東部開発を推進する方針をもっていることから、他ドナーの今後の動向は把握しておく必要がある。これらのプロジェクトによる援助重複の可能性は限定的であると考えられるが、対象の地方政府、コミュニティが重複する場合は、これらの援助の受容能力や事業の実施能力も十分に検証する必要がある。さらに、他ドナーとの情報共有・連携を強化することにより、シナジー効果を促進し、技術協力プロジェクトで開発されるREDIPモデルの普及を他ドナーの活動を通じて行うことも考えられる。

4) 行政官の能力向上プログラムを実施する。

2001年以降の急激な地方分権化により、州・県政府の権限・役割・責任は変化しているにもかかわらず、現在に至っても個々の職員にその理解・認識が不足している。特に教育と保健では他のセクターと比較しても地方政府への権限移譲が進んでいる。州と県の役割分担に不明瞭な部分があるが、県が公共サービスを実際に提供し、州が全体の調整を図ることは今後の方向性としても変化はないであろう。この意味で、サブ・プログラムの成否は地方政府の組織能力、行政官の能力向上に依存する傾向が強いといえる。したがって、州はプログラム全体、サブ・プログラムの運営管理能力の向上、県は組織分析を行ったうえで、それぞれのセクターでの案件形成能力、実施管理能力の向上をめざしたコンポーネントを加える必要がある。

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。

2005年の国家開発計画システム法により、ボトムアップ型の地方開発計画策定プログラムが規定された。このプロセスではBAPPEDAが長・中・短期の計画案を策定したのち、各地方実施機関が作成する戦略計画を踏まえて内容を具体化する。その後、開発計画協議会⁶で多方面からのステークホルダーが計画案について議論し、その結

果を踏まえて BAPPEDA が最終計画を策定する。同協議会は、村、郡、県・市、州、国の順に年に1回開催され、各地方政府は下位の地方政府で策定された計画を基礎に計画を策定する。これにより、各地方レベルで策定する計画が下位のものと整合性を保てるような仕組みになっている。この過程を経て、計画はボトムアップ形式で村から国まで上げられ、予算配分は国が決定した枠のなかで、各レベルが下位の地方政府に対して決定していく。

この既存のボトムアップの計画立案システムに沿った形で、開発計画協議会のなかに教育・保健の委員会をワーキンググループとして位置づけ、プロジェクトの活動を既存の行政制度に適合することにより、自立発展性を高めることが可能である。BAPPENASやBAPPEDA職員へのインタビューによると、現在、郡職員が村の計画策定のファシリテーションの役割を果たしているが、住民のニーズを反映できるようなものにはなっておらず、実施方法・プロセスに改善の余地があるという。そこで、プロジェクトで組織されたワーキンググループが、参加型手法を用い策定した開発計画案を開発計画協議会の年次会合で議論し、プロジェクト実施後の活動予算を確保することなども考えられる。

6) 人材ネットワークの活用を図る。

「地域保健プロジェクト」の最も大きな成果の1つは、医療関係者の人材育成と人材ネットワークの構築ともいえる。ハサヌディン大学では、プロジェクトが設立支援を行った公衆保健、保健経営などの修士コースを独自予算で運営管理している。さらに、卒業生のネットワークも幅広く、南スラウェシ州だけでなく、東部インドネシア全域に拡大しており、同大学の研究者は、地方自治体の保健局に対して保健経営のコンサルティングサービスを実施している。また、医療従事者、NGO職員、研究者、地方公務員の幅広い職種をもつ卒業生が集まり、公衆保健研究協会⁷を設立、マカッサルにあるベテラン大学にコミュニティ主体の公衆保健学部を設立、修士コースを開設した。このように、南スラウェシ州では保健医療関係の管理職クラスの人材が育ってきており、これらの人材を、研修講師、コンサルタント、プロジェクトの調整委員会のアドバイザーなどとして活用できる。

7) ボトムアップ・アプローチによるコミュニティ無償⁸を実施する。

ローリングプランで実施予定のコミュニティ無償を通じて、小学校建設、保健医療サービスの提供が計画されている。同スキームは、セクターにかかわらず、コミュニティの総合能力開発を目的としており、コミュニティのニーズに応じた支援が可能で

⁶ 同計画策定プロセスは、スハルト時代の1990年代半ばごろから実施されていた開発調整会議（ラコルバン）の方式を発展させたものである。

⁷ Association of Public Health Scholar of Indonesia

⁸ 貧困、飢餓、疫病等、人命や安全な生活への脅威に直面するコミュニティの総合的能力開発を支援するもの。複数のコンポーネント（学校・道路・給水・医療等）から成る支援を1つのプログラムとして一体的に実施することによる相互の有機的連携を実現するとともに、単一分野の支援についても、現地業者・資機材の積極的活用をするほか、契約の複数化による競争性の向上等を通じて、一般プロジェクト無償に比して大幅なコスト縮減及び効率化を実現する。

ある。したがって、保健・教育案件の実施経験を基に、ボトムアップアプローチを採用し、コミュニティを中心とした計画づくりを行うことが可能である。この場合、対象地域は、社会開発サブ・プログラムの目標に従い、地方部で比較的経済状況が厳しい地域のなかから、貧困指標を含む社会経済指標によって特定することが考えられる。

8) 教育・保健連携モデルを評価調査し、社会統合モデルを開発する。

教育・保健案件を実施後、保健・教育連携モデルの有効性を検証するための評価調査を行い、次の社会統合モデル構築のための方法論を確立することが肝要である。教育・保健の連携モデルの構築に関しては、保健・教育連携モデルによる具体的な活動（例えば、学校保健）を実施することに焦点を当てるだけでなく、コミュニティが教育・保健衛生などを核とし、地域全体の開発を考える「場」の提供を促すことも可能である。この活動は開発計画協議会のワーキンググループとして位置づけられ、ニーズに応じた開発計画を策定し、開発計画協議会に提出することも可能である。