

**インドネシア共和国  
スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト  
事前評価報告書**

平成 19 年 8 月  
(2007 年)

独立行政法人国際協力機構  
アジア第一部

地 一
J R
07-011

## 序 文

国際協力機構はインドネシア共和国政府より、同国における現在の重要課題である国内貧富格差の解消に資する技術協力案件として、特に東部インドネシア地域における地域開発能力の向上をめざした、技術協力プロジェクトの要請を受けました。

これを受けわが国政府は、当該案件実施に係る協議及び調査を行うべく、2006年11月にプロジェクト形成調査を実施したのち、2007年6月3日から6月30日にわたり、事前評価調査団を派遣いたしました。

本件調査では、要請案件の背景を再確認するとともに、インドネシア共和国政府の意向を確認しつつ、課題の現況と支援への分析を行い実施の必要性等を可能な限り詳細に把握し、これら結果に関して日本・インドネシア双方で調査内容に合意を形成したうえで、協議議事録の署名・交換を行いました。

本報告書は、今回事前評価に係る結果を取りまとめたものであり、本事業並びに関連する国際協力事業の推進に活用されるとともに、両国の一層の発展に役立つことを願うものです。

本調査の実施に際し、ご支援とご協力を頂いた内外の関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成19年8月

独立行政法人国際協力機構

理事 金子 節志

# 目 次

第1章 調査団派遣の経緯 .....	1
1-1 背景 .....	1
1-2 調査団派遣の目的 .....	1
1-3 調査団の構成 .....	2
1-4 調査日程 .....	3
1-5 主要面談者 .....	4
第2章 団長所感 .....	6
2-1 PDMの修正と6州との確認 .....	6
2-2 研修、パイロット事業、経験共有の関連性の確認 .....	6
2-3 成果3の追加と情報共有ネットワーク機能 .....	6
2-4 プロジェクトに対するスラウエシ各州のBAPPEDAの期待する事柄の相違 .....	7
2-5 3年後、5年後、10年後のイメージの共有 .....	7
2-6 各州におけるプロジェクトの実施体制の整備 .....	8
2-7 パイロット活動のイメージと実施プロセス .....	8
第3章 協議経過 .....	9
3-1 総括 .....	9
3-2 合意事項 .....	10
3-2-1 6月8日付ワークショップにおいて合意に至った事項 (詳細については付属資料1. M/Mを参照) .....	10
3-2-2 6月8日のワークショップの結果に基づくPDMとPOの主な追加修正点 (詳細については付属資料のPDMとPOを参照) .....	11
3-3 各州地域開発企画局との個別協議概要 .....	12
3-3-1 各州の実施準備状況 .....	12
3-3-2 州地域開発企画局の本プロジェクトにおける役割 .....	12
3-3-3 各州の活動方向性 .....	12
3-4 研修実施に関する協議概要 .....	15
3-4-1 南スラウエシ州人材育成局 .....	15
3-4-2 北スラウエシ州研修所 .....	16
3-4-3 南東スラウエシ州研修所 .....	16
3-4-4 PLSDインドネシア・インシテイトウト .....	16
3-5 ハサヌデイン大学コミュニティ開発修士コース支援に関する協議概要 .....	17
3-6 中央政府との連絡・調整に関する協議概要 .....	18
3-7 パイロット活動候補案件 .....	18
第4章 プロジェクト戦略 .....	19
4-1 プロジェクト戦略の概要 .....	19

4-1-1	基本計画	19
4-1-2	実行計画	21
4-2	プロジェクト実施体制	23
4-2-1	日本側実施体制	23
4-2-2	インドネシア側実施体制	24
4-3	過去の類似案件からの教訓	26
第5章	プロジェクト実施上の留意事項	29
5-1	各ステークホルダー間の連携促進	29
5-2	州の調整機能強化	29
5-3	プロジェクトの州における実施体制の整備	29
5-4	地域開発における住民と行政のニーズの整合性	30
5-5	プロジェクトの成果の情報発信	30
第6章	評価5項目	31
6-1	妥当性	31
6-1-1	協力の必要性・位置づけ	31
6-1-2	妥当性に関する評価	32
6-2	有効性	33
6-2-1	協力の枠組み	33
6-2-2	有効性に関する評価	34
6-3	効率性	35
6-3-1	本プロジェクトへの投入	35
6-3-2	効率性に関する評価	35
6-4	インパクト	36
6-5	自立発展性	36
第7章	パイロット活動について	37
7-1	タカラール県参加型開発行政支援システムの現状と課題	37
7-1-1	タカラール県参加型開発行政支援システムの概要	37
7-1-2	タカラール県によるSISDUK運用の経過と現状	38
7-1-3	SISDUKに関する課題	39
7-2	地域開発能力向上に対する各州の対応	39
7-2-1	全国的な開発制度の運用方法の改善	39
7-2-2	セクター間の連携、ステークホルダー間の協働の促進	40
7-2-3	地域の伝統、住民組織、人材の活性化と地域経済振興	40
7-3	パイロット活動候補案件について	40

付属資料

1. 協議議事録 (M/M) .....	47
2. 事業事前評価表 .....	52
3. プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) (最終版) .....	66
4. 活動計画 (PO) (最終版) .....	69
5. 討議議事録 (R/D) (案) .....	70

# 第1章 調査団派遣の経緯

## 1-1 背景

インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）において地域間格差、とりわけ、インドネシア西部地域（KBI）とインドネシア東部地域（KTI）の間の開発格差が早急に取り組むべき重要な課題として顕在化している。インドネシア政府は、過去数次にわたり本課題を国家開発計画における重点課題に掲げてきており、新たに策定された「国家中期開発計画2005～2009」においても、大項目「国民の福祉向上」アジェンダの1つである「地域開発の格差の是正」を重点事項として定めている。

また、2001年に始まった地方分権化は、2004年の新自治法32号法（2004）と、その地方分権の制度を補強する国家開発システム法第25号法（2004）が制定されたことで新たな局面に入り、結果として地域開発の主役が地方政府（州、県・市）であることを明確にしている。すなわち、地方政府は国家の開発計画との整合性を保ちながら、地域住民の要望を取り入れる地域の特性に応じた地域開発に関する計画を策定し、これを円滑に実施してゆくことが期待されている。このため地方政府には、独自の施策・事業を関係者（ステークホルダー）と調整・運営する能力の向上、更には住民参加型の地域開発計画策定プロセスを実効的なものとするため、地域開発にかかわるステークホルダーのエンパワーメントを図ることが喫緊の課題とされている。

JICAは、こうした課題に対し、過去10年にわたって、「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2001）」、「地域開発・政策支援プロジェクト（2001～2005）」、「地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007）」、「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004～2006）」をスラウェシ地域（スラウェシ島の北スラウェシ州、中部スラウェシ州、南スラウェシ州、南東スラウェシ州、ゴロンタロ州、西スラウェシ州の6州）を含めたインドネシア各地域で実施してきており、各協力の成果はそれぞれ様々な形で蓄積がなされている。

上記の背景と過去の経験を踏まえ、スラウェシ6州の開発企画局（南スラウェシ州が代表）は、2006年7月に日本政府に対して技術協力プロジェクト「地域開発能力向上プロジェクト」を要請した。JICAはこれを受け、従来から傾注してきた「プログラム協力」と「選択と集中」の観点から、本案件を「東北インドネシア地域開発プログラム」の基幹プロジェクトと位置づけ、これまでの「地域開発」、「人材育成」、「コミュニティ開発」に関連する技術協力プロジェクトの成果・経験を土台にして地域開発にかかわるステークホルダーの能力向上を目的としたプロジェクトの形成をめざし、スラウェシ6州関係者との合意形成を図るために、2006年11月にプロジェクト形成調査を実施している。

こうした一連の工程を経て、日本・インドネシア双方においてプロジェクトに対する一定の共通認識が確認され、その後JICA本部・インドネシア事務所にて実施に向けての協議を重ね、先方の実施体制等を含め最終確認を行うべく、今回、同プロジェクト事前調査団を派遣した。

## 1-2 調査団派遣の目的

本調査の目的は、以下のとおりである。

- (1) インドネシア側のスラウェシ6州政府関係機関〔主に地域開発企画局（BAPPEDA）〕との協議を通じて、協力の内容・範囲、活動内容、プロジェクト実施体制、投入規模等の基本的な計画の枠組みに関し相互で確認しつつ基本的な合意を得る。

- (2) 地方拠点大学、NGO グループ、地域住民等との協議・意見交換を通じて、地域開発の現地ニーズと現状を把握して、プロジェクト実施のための基本計画策定の参考資料を作成する。
- (3) プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) (案) 及び活動計画 (PO) (案)、評価関連指標等について、関係者間で最終的な合意を得る。
- (4) 事前評価表 (案) の作成を行う。

### 1-3 調査団の構成

担当分野	氏名 (派遣期間)	所 属 先
総括・団長	武田 長久 (6.3 ~ 6.13)	JICA 国際協力専門員
協力企画	川端 岳郎 (6.3 ~ 6.13)	JICA アジア第一部東南アジア第一チーム
地域開発	若林 敏哉 (6.4 ~ 6.9)	JICA 社会開発部都市地域開発・平和構築第二チーム
参加型社会開発	佐久間弘之 (6.3 ~ 6.30)	(株) 国際開発アソシエイツ
自治体間連携	中嶋 浩介 (6.3 ~ 6.30)	(株) 国際開発アソシエイツ
地方行政	新谷 直之 (6.3 ~ 6.30)	元専門家
評価分析	皆川 泰典 (6.3 ~ 6.30)	JICA インドネシア事務所企画調査員
NGO 活動	Ashar (6.3 ~ 6.30)	JICA マカッサル・フィールド・オフィス所員

#### 1-4 調査日程

本調査は、2007年6月3日から6月30日までの期間で計画・実施された。

日順	月日(曜)	主な活動
1	6.3(日)	移動(成田→デンパザール)
2	6.4(月)	移動(デンパザール→マカッサル) 調査団内打合せ、マカッサル総領事館表敬
3	6.5(火)	タカラール県視察
4	6.6(水)	調査団内打合せ、マカッサル・フィールド・オフィス(MFO)との協議
5	6.7(木)	調査団内打合せ、ワークショップ(WS)(6州BAPPEDA)準備
6	6.8(金)	WS(6州BAPPEDA)実施
7	6.9(土)	PLSD同窓会との協議
8	6.10(日)	「事前評価表」作成
9	6.11(月)	プログラム現地支援委員会との協議
10	6.12(火)	JICAインドネシア事務所、在インドネシア日本国大使館、内務省報告(団長の帰国に際し)
11	6.13(水)	ゴロンタロ州「住民による森林管理活動」視察・関係者との協議
12	6.14(木)	南東スラウェシ州「温泉を利用した観光振興」視察・関係者との協議
13	6.15(金)	ゴロンタロ州「リンボイト流域管理フォーラム」視察・関係者との協議
14	6.16(土)	南東スラウェシ州ワカトビ県知事他との協議
15	6.17(日)	資料整理
16	6.18(月)	「ハサヌディン大学村落開発修士号コースに対する支援」に係る協議
17	6.19(火)	南スラウェシ州関係者と合同でPDM、PO作成
18	6.20(水)	南スラウェシ州人材育成局(PSKPM)との協議
19	6.21(木)	南スラウェシ州北ルー県「オレンジ栽培による地域振興」関係者との協議
20	6.22(金)	西スラウェシ州関係者とPDM、POに関する協議
21	6.23(土)	北スラウェシ州拠点大学関係者との協議
22	6.24(日)	資料整理
23	6.25(月)	東南アジア第一チーム鷺見チーム長への報告
24	6.26(火)	南スラウェシ州地域開発企画局長との協議
25	6.27(水)	MFOへの報告
26	6.28(木)	移動(マカッサル→ジャカルタ)、地方インフラに関する国際協力銀行(JBIC)との協議
27	6.29(金)	JICAインドネシア事務所、内務省報告、移動(ジャカルタ→)
28	6.30(土)	移動(→成田着)

PLSD: Participatory Local Social Development (参加型地域社会開発)



## 1-5 主要面談者

### (1) インドネシア政府・内務省 (MoHA)

Ms. Diah Anggreani	事務次官
Mr. Nuryanto	大臣官房海外援助調整局 局長
Mr. Suharyono	同局 二国間協力課 課長
Ms. Syafrida	同局 職員
Mr. Nurhayadi	同局 職員

### (2) 南スラウェシ州政府

Mr. S.Ruslan	地域開発企画局 局長
Mr. Muhammad Firda	村落開発局 局員
Mr. Amir Rahmah	同 上
Mr. Humammad Aham	同 上
Mr. M. Sidik Salam	人材育成局 局長
Mr. Imran	同局 行政研修課長
Mr. Amir	同局 課員

### (3) 北スラウェシ州政府

Mr. Alex J. Wowor	地域開発計画局 局長
Ms. Bernadetha Emmy Syafii	同局 調査・研究部長
Mr. Aryanto Husain	同局 協力課長

### (4) ゴロンタロ州政府

Ms. Winarni Monoarfa	地域開発企画局 局長
Mr. Muh. Ridwan Zakria	同局 他機関協力課長
Mr. Fitri S Pililie	同局 職員

### (5) 中部スラウェシ州政府

Mr. Syahrial Labelo, SH	地域開発企画局 計画課長
Ms. Kiki Rezqi	同局 職員

### (6) 南東スラウェシ州政府

Mr. Muh Ridwan Zakaria	地域開発計画局 局長
Mr. Muhammad Firda	村落開発局 局員

### (7) 西スラウェシ州政府

Dr. Akhsan Djalaluddin	地域開発計画局 局長
Ms. Lilies Listiowaty	同局 社会福祉課長

(8) タカラール県

Mr. Dahyar D Msi	タカラール県官房長
Ms. Muchtar Samiallah	同県 村落開発局ジェンダー課長
Mr. Mansyur	同局 参加型開発行政支援システム (SISDUK) 担当課長
Mr. Abdul Hasyim	同局 経済課長

(9) ハサヌデイン大学 (UNHAS)

Dr. Darmawan Salman	公共政策と開発運営学科 シニア講師
Dr. Deddy T. Tikson	社会・政治学部 学部長
Dr. Rusnadi Payung	同学部 助教授

(10) 現地国内支援委員会

松井 和久	日本貿易振興機構 (JETRO) アジア経済研究所 研究員
Mr. Majid	ハサヌデイン大学 社会政治研究所顧問

(11) PLSD インドネシア・インスティトゥート

Mr. Bachrianto	専従協会員
Mr. Jumardi	専従協会員
Mr. Amir Rahman	南スラウェシ州村落開発局 職員

(12) 国際協力銀行

谷本 信賢	ジャカルタ駐在員
傳田 剛	ジャカルタ駐在員

(13) 在インドネシア日本大使館

矢沢 英明	二等書記官
-------	-------

(14) 在マカッサル総領事館

後藤 昭	総領事
松岡 晶子	副領事

## 第2章 団長所感

スラウェシ地域開発能力向上プロジェクトの事前調査として、これまでプロジェクト形成調査などで進められたプロジェクトの準備作業に基づき、プロジェクトの事前評価表、PDMやPOの確認、パイロット活動の実施プロセスのイメージなどに関してスラウェシ6州のBAPPEDAを中心とする関係者と6月8日にワークショップを開催し、協議を行った。ワークショップでは、これまでの合意事項の確認と変更事項に関する合意を行った。また、各州における準備情報の確認などの情報収集を行った。これらの協議を踏まえ、プロジェクトの実施準備に必要なとなる文書の作成を支援するとともに、6月末まで滞在する3名の調査団員が各州から更なる情報の収集を行った。これらの協議を通じて以下の点に留意してプロジェクトの準備及び実施を進めることが必要であると思われる。

※本団長所感は、武田団長帰国時（6月12日）のものであり、その後本調査は6月末まで継続実施され、この間に、下記の団長所感・指摘事項のフォローアップが残りの団員によって実施された。

### 2-1 PDMの修正と6州との確認

6州のBAPPEDAとのワークショップのなかで、2006年11月のプロジェクト形成調査で合意されたPDMを基に、「アウトプット3の追加」と「実施期間の3年への変更」が合意され、それに応じたPDMの修正と指標の見直しなどを調査団の派遣期間中に行うこととなった。事前評価表の修正を通じて指標を含めたPDMの修正とPOの作成を行い、各州のBAPPEDA関係者と協議を行い確認する作業が必要となる。6月末の調査団の帰国までにPDMとPOの協議やコメント取り付け依頼を行うが、討議議事録（R/D）の協議、署名までに確認を取り付ける必要がある（PDM、POについては、武田団長の帰国後、残りの団員がスラウェシ6州と協議を続け、合意を取り付けた）。

### 2-2 研修、パイロット事業、経験共有の関連性の確認

プロジェクトのコンセプトとして、研修とそこから作成されたアクションプランの実践をパイロット事業として支援し、その経験や成果を州内及び6州間で共有して相互に学ぶとともに個々の活動にフィードバックしていくサイクルをワークショップで示し、6州の関係者と確認を行った。これによりPDMの修正で確認された研修と実践、参考情報の共有という3つの成果を通じた能力向上のアプローチが確認された。プロジェクトでは政策決定者と計画担当者への研修とファシリテーターへの研修を行い、その後一緒にアクションプランの作成を行い、県・市政府のアクションプランとして政策決定者のコミットメントを得たものとして、その一部をプロジェクトで支援する形にすることが必要である。それにより研修が個人の能力向上にとどまらず組織の能力向上とステークホルダー間の協働の促進につながるとともに、パイロット活動が県・市政府の活動として持続性をもつものになる。

### 2-3 成果3の追加と情報共有ネットワーク機能

プロジェクトは研修を通してステークホルダーの開発計画能力の向上を図り、そこからステークホルダーの協働で形成されたアクションプランをパイロット活動として選考し、その実践を支

援することにより関係者の開発事業の運営能力の向上を図ることが意図されている。州実施委員会（Provincial Implementation Committee）が中心となっているパイロット事業の経験は州内及び6州間で共有されるとともに、パイロット活動に対して参考事例の経験や追加的な研修リソースの提供を行うことが予定されている。州実施委員会は情報共有ネットワークの中心的な機能を果たすことが求められている。6州のBAPPEDA関係者とワークショップにおいて、州BAPPEDAの役割はファシリテーターであるとの認識が共有され、触媒や仲介の役割を果たして県・市、住民の活動を支援する環境づくりを行う機能も果たすべきであるとの認識も示されている。本プロジェクトのなかで州BAPPEDAがこのような認識の下でファシリテーションや調整機能を向上し、プロジェクトで蓄積された経験や情報を州内、州外で共有し、情報提供・発信できるような能力を高めていくという認識をもつことが必要である。

#### 2-4 プロジェクトに対するスラウェシ各州のBAPPEDAの期待する事柄の相違

6州とのワークショップにおいては、ステークホルダーの能力の向上と計画メカニズムの改善などが指摘されたが、各州がこのプロジェクトに対して期待しているところに若干の相違が見られた。パイロット事業の候補として、南スラウェシ州はBAPPEDA局長の強いイニシアティブでコミュニティ主体の開発（Community Based Development）のコンセプトを具体化することを期待している。ファシリテーターの研修を行いパイロット的に村落レベルでの組織化を通して経済活動の活性化を進めることを志向している。一方、ゴロンタロは地域開発計画プロセスの運用の改善など、ややマクロな視点から考えている。また、ハサヌディン大学の修士コースへの職員派遣を通じた計画能力の向上に期待している点も指摘された。南東スラウェシ州は「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」(PKPM)の活動に関連したワカトビ県の地域開発プロセスにおけるファシリテーション能力の向上などをあげている。中部スラウェシ州はコミュニティ開発的なもの、北スラウェシ州は世界海洋サミットに関連するものを想定しているようであるが、西スラウェシ州とともに、具体的なパイロット活動のアイデアは出されなかった。

地域の特性や政策の重点により、州ごとに分野・課題が若干異なってくることは考えられるが、ステークホルダーの協働によるアクションプラン・計画づくり、協働のメカニズムを伴った地域開発のモデル形成を通じた能力向上など、プロジェクトの基本的な認識を共有し再確認することが必要である。そのために、プロジェクト開始直後にステアリング・コミッティを開催するとともに、州実施委員会を各州で開催することが必要である。

#### 2-5 3年後、5年後、10年後のイメージの共有

ワークショップでは6州の関係者とプロジェクトの実施を通して3年後、5年後、10年後にどのような成果のイメージをもっているかを確認した。インドネシア側参加者のイメージは

“3年後にはパイロット活動を通してステークホルダー間の協働の仕組みが形成され、それに伴う関係者の能力が向上する”

“5年後は協働の仕組みが他の地域に普及される”

“10年後のイメージは参加者のなかでもちにくかったが、仕組みが持続的に動く、あるいは他州への普及、国にフィードバックされる”

との意見も出された。他方、調査団からのイメージとして、

“3年後にはパイロット活動を通じて協働の仕組みが形成される”

“5年後には協働の仕組みが確立され州内の他地域に普及する”

“10年後はパイロット活動の成果が他州に普及し、協働のモデルに基づいた地域開発の実践がなされていく”

ことが示されワークショップで合意された。協働の仕組みを州の他地域に普及するためには、州政府の情報提供・調整能力の向上が必要であり、プロジェクトを通じてその基礎となる州実施委員の機能を強化していくことが重要である。

## 2-6 各州におけるプロジェクトの実施体制の整備

プロジェクト開始直後には、プロジェクトの基本的な認識と方向性の再確認とともに、プロジェクトの実施プロセスや体制、スケジュール等の確認を行う必要がある。各州における州実施委員会の立ち上げの際に、研修の実施体制やパイロット活動の支援体制など州実施委員会の機能と役割を確認しておく必要がある。また、プロジェクトで雇用する各州のファシリテーターが事務局との関係でどのような役割を果たすか明確にしておくことも必要である。

## 2-7 パイロット活動のイメージと実施プロセス

パイロット活動に関しては、8つの選定基準が各州のステークホルダー会議で合意されている。しかし、パイロット活動がどのようなものになるのか具体的なイメージはまだ必ずしも共有されていない。今回の6州とのワークショップではパイロット活動の実施のプロセスとして、以下のような流れで実施することが説明され、共通認識を得ることができた。

研修の実施と研修を受けたステークホルダーが協働で特定の課題の改善のためのアクションプランを作成する。アクションプランのなかから選定基準に従ってパイロットプロジェクトを州実施委員会の選考委員会が選定する。パイロット活動を実施するにあたり、追加的な視察、技術支援を行う。パイロット活動の成果を州内、州外で共有するためのワークショップなどを開催するとともに、活動にフィードバックする。

パイロット活動の実施プロセスに関しては理解が促進されたが、どのようなパイロット活動が想定されるのか、必ずしもカウンターパート側が具体的なイメージをもって考えられてはいないような印象をもった。このため、アクションプランの作成においてどのような項目を入れる必要があるのか、基本的なフォーマットやガイドラインを設定しておくことが必要になると思われる。また、具体的なパイロット活動の事例を示すためにも、タカラール県のSISDUKの質的向上にかかわる活動を1年目に実施して経験共有、紹介することによりパイロット活動のイメージをもつことが可能になるかと思われる。

## 第3章 協議経過

### 3-1 総括

「地域開発能力向上プロジェクト」事前評価調査団は2007年6月4日から28日までスラウェシ6州で、これまでのプロジェクト形成活動（6州地域開発企画局との2006年11月実施のワークショップ、2007年1月から2月にかけて各州で実施された関係者会議など）に基づき、PDMとPOの内容、各州の準備状況と活動方向性等に関する確認作業及びパイロット活動候補案件に関する現状調査を実施した。主な活動は、6月8日実施の6州地域開発企画局とのワークショップ、各州地域開発企画局との個別協議、及びパイロット活動候補案件の視察—の3つであった（協議日程、インタビュー相手については第1章に記述）。

PDMとPOの内容については、6月8日付ワークショップにおいて、一部変更点を調査団から提案し、合意された。主な変更点は、

- ① プロジェクト期間を4年間から3年間へと短縮し、3年目に評価調査を実施する。
- ② 成果3「州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される」を追加する。
- ③ 研修実施場所は一部州の州研修所とする。

等であり、ミニッツ（M/M）の形でまとめられ、各州地域開発企画局長と調査団長が署名した。

各州の準備状況と活動方向性については、6月8日付ワークショップ及び各州地域開発企画局との個別協議を通して確認を行った。各州とも事務局運営の予算措置、執務室確保と本プロジェクト担当者任命が完了していることが確認された。さらに、プロジェクトがめざす関係者間の協働メカニズム整備のための能力開発という点について、各州の理解と認識が明確になされていることを確認した。各州はこの理解と認識に基づき、それぞれの特性と開発の進捗状況に合わせてプロジェクトの活用を考えており、今回の調査で、それぞれの州の活動方向性について概略が整理できた。

研修実施体制についても、研修実施が想定されている南スラウェシ州と北スラウェシ州の研修所と協議を行い、州地域開発企画局が研修内容について責任をもち、それぞれの州研修所が研修実施面について責任をもつことを確認した。

また、内務省援助調整局において、本プロジェクトの中央政府との連絡・調整のあり方について意見交換を行い、同局長よりプロジェクトの進捗状況について定期的に把握するための体制づくりや内務省、国家開発企画庁関係部局の関与の方法、他ドナーとの情報共有の必要性などについて留意が必要との認識が示された。

なお、この「第3章 協議経過」では、現状調査中に実施されたインドネシア側関係者との協議内容と合意内容について説明するだけにとどめ、調査結果に基づき調査団が考えるプロジェクト実施上の留意点については、「第4章 プロジェクト戦略」「第5章 プロジェクト実施上の留意事項」において取りまとめている。

パイロット活動候補案件については、南スラウェシ州タカラール県参加型開発行政支援システム（SISDUK）に関して同県官房長、村落開発局長、フィールドオフィサー、住民から現場でインタビューを行ったほか、「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」（PKPM）で育成されたマスターファシリテーターが推進している村落レベルでの活動を現地視察した。さらには、職員研修を自己予算で進める意向の南東スラウェシ州ワカトビ県知事、オレンジ産地復興のための推進体制づくりを進めている南スラウェシ州北ルー県農業局長等とは、JICA マカッサ

ル・フィールド・オフィスで取り組みの現状を聴取した。これらの内容については、「第7章パイロット活動について」で触れられているため、第3章では説明していない。

### 3-2 合意事項

調査団は6月8日、マカッサルにおいて、本プロジェクトに関する更なる共通理解を深め、これまでのPDM、POの一部変更点について協議するため、スラウェシ6州地域開発企画局とのワークショップを開催した。各州からは同局職員2名ずつが参加した（ゴロンタロ州、南東スラウェシ州、南スラウェシ州からは局長が参加）。

同ワークショップの結果、プロジェクトのデザイン、PDMとPOの一部変更について合意が形成され、ミニッツとしてまとめられたうえ、各州地域開発企画局長と調査団の間で署名が交わされた。

さらに、同ワークショップに基づき、調査団がJICA本部コメント等も反映させながら、PDMとPOを再度精査し、指標など詳細部分について追加修正を行った。そのドラフトを6月19日付書簡として各州地域開発企画局へ送付し、各州から、6州全体を総括するPDMとPOとしては現状のもので問題ない旨が回答された（R/D締結時に、PDMとPOの最終版として、インドネシア側と日本側で正式合意する予定）。

ワークショップにおける合意内容、及びワークショップに基づいてなされたPDMとPOの追加修正点は以下のとおりである。

#### 3-2-1 6月8日付ワークショップにおいて合意に至った事項

（詳細については付属資料1. M/Mを参照）

- ・本プロジェクトの位置づけ：「東北インドネシア地域開発プログラム」を構成する「キャパシティ開発サブプログラム」に位置づけられる。
- ・プロジェクト名：「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」とする（変更なし）。
- ・上位目標：スラウェシ6州において関係者の協働により地方主導の地域開発が推進される（変更なし）。
- ・プロジェクト目標：スラウェシ6州において地域開発にかかわる関係者の能力が強化される（変更なし）。
- ・成果：成果3として「州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される（成果1と2については変更なし）」
- ・プロジェクト期間：当初想定されていた4年間から、期間を3年間とする。ただし、3年目に評価活動を行い、更なる協力の可能性と必要性を協議する。
- ・PDMとPO：成果3の追加、プロジェクト期間の変更などを受け、調査団がPDMとPOの追加修正を行い、スラウェシ各州地域開発企画局へドラフトを送付したうえでコメントを求めることとする（追加修正点については、3-2-2で説明）。
- ・パイロット活動：パイロット活動は、関係者間の連携を通じて作成されたアクションプランに基づき、研修活動のアウトプットとして実施される。パイロット活動の選定は合意された基準に基づき行われる。初年度については、これまでの既存JICA協力案件をJICAが選定し、本プロジェクトの参考事例とする。
- ・実施委員会（Implementation Committee）は、州実施委員会（Provincial Implementation

Committee) と名前を変更する。

- ・研修実施機関：効率的研修実施のため、州地域開発企画局のコーディネートの下、州研修所を研修実施機関とする。
- ・今後のスケジュール：R/D を 2007 年 8 月中に各州地域開発企画局長と JICA 事務所長との間で署名する。



6月8日ワークショップでPDMの変更点を説明する調査団



南スラウェシ州の構想を発表する同州地域開発企画局ルスラン局長（右から3人目）

### 3-2-2 6月8日のワークショップの結果に基づくPDMとPOの主な追加修正点

(詳細については付属資料のPDMとPOを参照)

- ・プロジェクト目標の指標：これまで、各関係者の能力を示す指標が設置されていたが、「プロジェクト活動を通じて、スラウェシ6州において、地域開発における関係者の協議メカニズムが6件整備される」として、数値を入れた明快な指標にまとめた。更にはメカニズムが意味するところを「関係者相互の協議・調整に基づき、関係者相互の資源提供・活用が行われる仕組み」と説明し、さらに各関係者がプロジェクトを通じて習得する能力を一覧表にした。
- ・成果1の指標：「関係者が協働で作成したアクションプラン数」を指標として追加。
- ・活動2：これまでの活動2-1「地域開発実施に関する現状分析・課題特定」を削除（「地域開発実施に関する現状分析・課題特定」は、活動1の「研修ニーズの分析」で実施するとの判断）
- ・活動3：成果3に帰結する活動として、「先行地域開発事例の調査・分析」「先行事例とパイロット活動に関する経験共有」「各州における情報発信・提供の体制整備」の3点に整理した。





ゴロンタロ州地域開発企画局での M/M 署名

### 3-3 各州地域開発企画局との個別協議概要

調査団はさらに、各州地域開発企画局と個別協議を継続し、①各州の準備状況、②州地域開発企画局の本プロジェクトにおける役割、③各州の活動方向性の3点を以下のとおり確認した(なお、中部スラウェシ州については、個別協議ができなかったため、6月8日のワークショップにおいて聴取した内容に基づいている)。

#### 3-3-1 各州の実施準備状況

すべての州が、①プロジェクト担当者、②事務局運営費、③執務室と一部設備の準備を完了していることが確認された。

#### 3-3-2 州地域開発企画局の本プロジェクトにおける役割

州地域開発企画局はファシリテーターとして、各関係者の開発にかかわる能力向上のために県・市レベルで実施される活動を調整・推進する。同時に、関係者の能力向上そのもののために「仲介者」、「触媒」の機能を果たしていくことが確認された。

#### 3-3-3 各州の活動方向性

各州地域開発企画局は、本プロジェクトのなかで展開していく活動の方向性を以下のとおり考えていることが確認された。

##### (1) 南スラウェシ州

(6月19日と6月26日、ルスラン局長と面談、場所：州地域開発企画局)

同州では局長が強いリーダーシップを発揮し、「コミュニティをベースにした開発」と銘打ち、住民が主体となった地域開発の体制づくりを推進しようとしている。これは、地域の経済振興や生活環境改善のために、住民が自らニーズ分析を行い、活動の方向性を自己決定できるよう、住民組織化と、住民決定に対する行政の支援体制の確立をめざすものである。

具体的には、住民組織の目的として、生産に必要なインプットなどを共同購入する、生産物の品質管理を行い、販売網を一元化するなどを同局長はあげた。現在でも協同組合は存在しているが、一部の人間が所有する形態であり、住民に対して利益をもたらすものではないという。

本プロジェクト上の活動としては、モデル県を選定のうえ、研修後に「住民組織へのファ

シリテーション」を行政、NGOが実施していくための活動をまとめたアクションプランを作成し、2年目からそのプランに基づいたパイロット活動として、住民組織化の具体化を行っていききたい。パイロット活動の最初のステップとして、住民組織化プロセスのガイドラインを策定し、そのうえで必要な研修を実施していききたい意向である。

プロジェクト期間である3年間で成果として「成功事例」を生み出す必要があるため、先行的に住民組織化や行政との連携が実施されている県をモデル県として選出する。モデル地域候補の1つとして、「Tudang Si Pulung（一緒に座って協議する）」という伝統的な集落協議システムに基づいて、住民連絡会を推進しているシドラップ県があげられている。

6州すべてにおいて、個別のPlan of Operationを作成する予定であるが特に南スラウェシ州からは、既に活動の方向性が打ち出されていることから、個別POの作成の意向が強く伝えられている。

## (2) 西スラウェシ州

(6月22日、アフサン局長、リリース社会福祉課長、場所：JICA マカッサル・フィールド・オフィス)

これまでの住民参加型事業は、行政が「指導」する形で住民のグループ化が行われてきたが、住民が単なる「対象」となっており実質的効果はあがってこなかった。本プロジェクトを通じて、住民自身がグループ化の意義を理解したうえで、組織化のノウハウを学び、ニーズ分析や計画策定手法を習得するための体制づくりを推進していききたい(南スラウェシ州地域開発企画局長の唱える「コミュニティをベースにした開発」に賛同)。プロジェクトの効率的な運営のために、プロジェクト開始直後から、州地域開発企画局が県政府に対して、住民組織発展の潜在性をもつ村をそれぞれ選出しておくよう指導していききたい意向である。そうした活動も、西スラウェシ州の個別POに明記していききたいとしている。



西スラウェシ州アフサン地域開発企画局長（左）とリリース社会福祉課長

## (3) 中部スラウェシ州

(6月8日ワークショップにおける州地域開発企画局シャーリル計画課長の発言からまとめた。同州は治安上の観点から現地への渡航が制限されており、個別協議は実施していない)

住民の既存の計画策定メカニズムに対する理解が乏しく、実施していない、若しくは実施はしていても、ボトムアップ型の計画プロセスとして機能していない村が多い。住民は計画策定メカニズムを理解し、さらに自らの権利と義務を認識する必要がある。県・市政府が住

民に対してどのようにファシリテーションを実施していくのか、そのための知識を県・市職員が習得していく必要がある。また、政府職員による住民へのファシリテーションは費やす時間が限定的なものとならざるを得ず、代替としての NGO のファシリテーター能力向上も重要である。州政府は、県・市職員やファシリテーターの能力向上のためのファシリテーターとして機能するための能力向上が必要とされている。

#### (4) ゴロンタロ州

(6月14日、アリヤント開発協力課長、フィトリ宗教・教育・文化担当課長、場所：州地域開発企画局)

新設州であり、州、県・市政府職員が「住民が主体となる開発」の意義を理解して推進していくために必要な知識と技能を習得することが急務である。具体的なパイロット活動の方向性としては、①制度面：既存の計画策定プロセス (Musrenbang) について、特定県を選定したうえで評価 (25年、5年、1年の計画に整合性があるか、住民からのボトムアップとなっているか等) をしたうえで、その運用方法を改善する、②環境をテーマにした実践面：「リンボト流域管理フォーラム (リンボト流域管理事務所〈林業省出張所〉、大学、NGO から成る連絡会)」の活性化を通じたリンボト湖周辺地域の環境保全の推進への2案を考えている。

特に PLSD 本邦研修について、マインドセットを行う貴重な機会であるから、1州から最低1人は参加させたいとの要望があった。

#### (5) 南東スラウェシ州

(6月12日午前9時：社会文化部長、ハリム係長、NGO関係者2名、大学教員1名、6月13日午前9時：社会文化局長、ハリム係長、ワカトビ県地域開発企画局長他)

冒頭先方より同州における実施体制について説明があり、州実施委員会のメンバーは、PKPMと関連があった関係者を中心に人選が行われ既に内定済みとなっている。また、2007年度予算でカウンターパート予算が計上され、事務所スペース、コンピューターの提供があり、プロジェクト実施体制は既に整っているという。

活動方向性として州地域開発企画局では、特にあらかじめパイロット案件などを提示するのではなく、一連の活動のなかで取り上げられるテーマに沿って活動を行いたいとの意向が示された。

同州ワカトビ県については、県知事が PKPM マスターファシリテーターであり、同政府幹部に対するファシリテーター研修を実施する計画を有している。この計画の実施について県政府は、地域開発能力向上プロジェクトで一定の知見、経験を共有したいとしている。同県とのやりとりは州地域開発企画局のハリム係長 (PKPM マスターファシリテーター) を通じて行われ、企画書の作成が現在鋭意行われている。なお、同計画のために2007年度で5億ルピアを計上している。

#### (6) 北スラウェシ州

(6月21日午前9時：エミ調査・研究部長、社会・文化部長他3名が応対)

同州政府は2009年の World Ocean Conference (WOC) の開催をめざし、開発プログラムとの関連づけを意識的に行っている、ステークホルダー間の協働に基づいた地域開発能力向上

プロジェクトが、これらの動きをとらえていくことを期待している。同局からはゴロンタロと同様に地方政府の地域開発計画能力の向上（特に長期計画、中期計画、年次計画向上）に資する活動も取り上げてもらいたいとの意向があった。なお、国連開発計画（UNDP）のBRIDGE プロジェクトは同州政府各事業局でプログラム調査を行い、同会議のサポートを行っている。

### 3-4 研修実施に関する協議概要

研修実施に関しては、上記合意事項（3-2-1）にあるとおり、その効率性確保のために、州地域開発企画局のコーディネートの下、州研修所を研修実施機関とすることが各州地域開発企画局と合意された。そのうえで当面、活動1の「計画立案者研修」の実施場所として想定される南スラウェシ州人材育成局と北スラウェシ州研修所及び講師候補者が多数在籍しているPLSDインドネシア・インシテイトゥート（PLSD：Participatory Local Social Development〈参加型地域社会開発〉の略。そのPLSD本邦研修の帰国研修員の会）と個別協議を行った。研修実施にかかわる詳細事項については以下のとおり確認した。

#### 3-4-1 南スラウェシ州人材育成局

（6月20日、シディック局長、イムラン行政研修課長、場所：人材育成局）

同州人材育成局において「計画立案者」研修を南スラウェシ州、西スラウェシ州、南東スラウェシ州向けに実施を想定しており、その実施について、同州人材育成局と以下の事項について確認した。なお、同局は、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズI（2002年4月～2005年3月）のカウンターパート機関の1つであった。

- ・研修内容：開発分野の研修であり、内容（カリキュラム・教材・講師選定など）については、州地域開発企画局が担当する。
- ・研修実施：実施については、同州で実施されるすべての研修を同局で実施すると定めた州知事令に基づき、人材育成局が担当する。同局の研修室、宿泊室、研修機器だけでなく、研修監督担当者、開閉会式の司会者など、研修に必要なスタッフが活用できる。
- ・研修修了証書：他州の職員が参加した場合でも、同州人材育成局発行の研修修了証書は昇進のためのポイントとして効力をもつ。過去、階層別研修で他州職員への研修実施の経験がある。
- ・コストシェア：JICA側で負担できない研修監督担当者などへの手当などについて、同人材育成局が負担する。ただし、2007年度については、予算割り当てを行っていないので不可能。また、2008年度については、2007年8月中に州議会と予算審議が始まるので、早期に協議を行って、コストシェアの内容を取り極める必要がある。



南スラウェシ州人材育成局シディック局長（中央）

### 3-4-2 北スラウェシ州研修所

(6月22日、研修所長、事務長、階層別研修課長、技術・専門研修課長、場所：州研修所長室)

同州研修所では「計画立案者」研修の北スラウェシ州、中部スラウェシ州、ゴロンタロ州向けの実施を想定しており、その実施について、同研修所と以下の事項について確認した。なお、同研修所は、「地方行政人材育成プロジェクト」を通じた内務省研修所との協力でデザインされた郡長研修を独自予算で実施した実績がある(2006年度)。

- ・州研修所側が研修室、宿泊室提供(2008年度州予算における一部経費の計上)
- ・研修教材、講師はプロジェクト側が当面準備・手配

### 3-4-3 南東スラウェシ州研修所

(6月13日、研修所長、場所：州研修所長室)

同研修所は、現状の活動デザインでは計画立案研修の実施場所として想定されていないが、情報収集の一環として同州の開発分野の研修に対する取り組みを以下のとおり聴取した。

- ・地域開発分野の研修としては、地域開発計画と連動している予算書の作成研修(公会計研修)に傾倒しており、分権後の地域開発計画に基づいた予算編成のための研修が行われている。
- ・県・市との関係については、州研修所が行う研修経費の一部負担(旅費、教材購入費など)、県・市が行う研修へのカリキュラム提供、講師派遣などを通じた関係が既に構築されている。
- ・オーストラリア国際開発庁(AusAID)の地方行政人材育成プロジェクト(フェーズⅢ)の対象地として南東スラウェシ州が選定されている。研修所長は同州におけるプロジェクト委員会の一メンバーであり、研修監督担当官の配置、研修後の研修員モニタリング、研修実施の場の提供を予定しているとの説明があった。

### 3-4-4 PLSD インドネシア・インシテイトゥート

(6月9日、場所：サヒッドホテル)

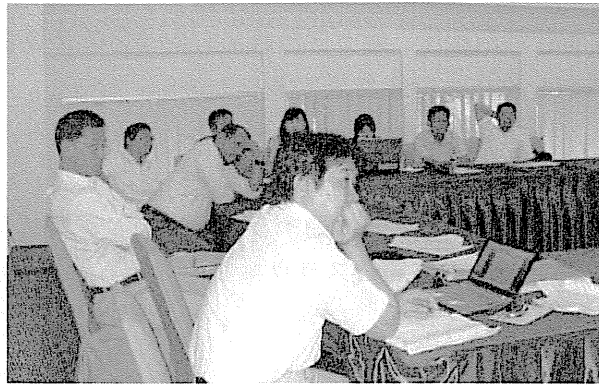
研修活動、アクションプラン作成、パイロット活動への流れを効率的かつ効果的に実施していくために、PLSD インドネシア・インシテイトゥート関係者のこれまでの「PLSD 研修」実施経験に基づく意見をブレインストーミングとして以下のとおり聴取した。協議を通じて、今後の活動において、「PLSD 研修」の講師経験者が多数在籍する PLSD インドネシア・インシテイトゥートは人材バンク的な存在として機能し得ることが確認された。

- ・研修内容：「PLSD 研修」については、政策決定者向け、計画立案者向け、ファシリテーター向けのそれぞれの研修そのものとともに、法制度や県・市の体制の変化に伴い、内容の改訂が必要である。研修後にパイロット活動が準備されているので、研修中に理論面だけではなく、パイロット活動の実施のあり方、具体的なステップ(関係者間の信頼醸成のための活動を取り入れるなど)を学ぶ必要がある。
- ・アクションプラン作成：作成されたアクションプランが研修内容を反映する仕組みづくり(Quality Control)が必要である。これまで、研修内容及び地域の実態がアクションプランに反映されず、研修参加者個人の思い込みが全面に出てつくられたものが見受けられた。
- ・実施体制：プロジェクト期間が3年であることを考えれば、当初は、各州から参加者を集め、南スラウェシにいる講師陣を使うことが効率的である。スラウェシの他州への普及を考えれば、Training of Trainers (TOT)が必要であるが、質の確保された研修実施までには時間がか

かることもあるので、将来の課題としておくべきである。

- ・研修実施場所：州の研修所を実施場所とした場合、BAPPEDA が内容（カリキュラム・教材作成と講師選定）について、州研修所が実施面について、それぞれ責任をもつなど役割の明確な分担が必要である。

注：PLSD インドネシア・インシテイトゥートは 2007 年 3 月、PLSD 本邦研修の帰国研修員がシンクタンク的な機関として立ち上げ、これまでに 28 人の帰国研修員が登録されている。事務局はマカッサルにあり、東ヌサトゥンガラ、カリマンタン、東ジャワ、中部ジャワの各州に支部がある。マカッサルでは、スラウェシ貧困対策プロジェクトが 2002 年に終了した以降、ハサヌディン大学、州政府村落開発局などが「PLSD 研修」を独自に実施した際の講師が多数在籍している。



PLSD インドネシア・インシテイトゥートと協議する調査団

### 3-5 ハサヌディン大学コミュニティ開発修士コース支援に関する協議概要

（6月21日、デディ社会・政治学部長、マンスル同学部事務局長、場所：ハサヌディン大学社会・政治学部）

本プロジェクトのなかで一部修士号取得のための助成（参加者の所属する地方政府とコストシェアで実施が予定されているもの）が予定されている、ハサヌディン大学コミュニティ開発修士コースの実施について、デディ社会・政治学部長と以下の事項を確認した。

- ・同修士号全体責任者：デディ社会・政治学部長とする。
- ・実施担当責任者：同学部イルミ教授とする。
- ・カリキュラムと教材：ハサヌディン大学がこれまでの評価作業に基づき、カリキュラムと教材を一部改訂したが、修士コース実施前には再度、詳細内容の確認をプロジェクト側と行う。その際、PLSD の内容を紹介する講義を設置するのも一案である。
- ・修士号への参加者：30 人（1 学年のみの実施）。南スラウェシ州を除く 5 州からの地域開発企画局職員と NGO スタッフ。これまでは住民活性化局職員が中心であったが、政策策定へより強い影響力をもつ地域開発企画局から参加者を募る。
- ・期間：2 年、若しくは 1 年間で 3 学期を実施することも可能でその場合は 1 年半。
- ・開始時期：2008 年 3 月
- ・修了時期：2010 年 2 月（2 年間の場合）。2009 年 8 月（1 年半の場合）。
- ・募集：ハサヌディン大学から各州政府へ連絡し、州地域開発企画局が県・市からの候補者を取りまとめる。

- ・選考：候補者をハサヌディン大学で、適性テスト、英語と開発に関する一般知識の2つのテスト及び面接で選考する。

### 3-6 中央政府との連絡・調整に関する協議概要

(6月29日、内務省海外援助調整局長、同局二国間協力課長、場所：内務省同局)

本プロジェクトの Joint Coordination Committee の議長となる内務省海外援助調整局と、スラウエシ6州で活動を展開する本プロジェクトと中央政府の連絡・調整のあり方について意見を交換するとともに、R/D締結に向けた準備スケジュールの確認を行った。内務省海外援助調整局からは、主に以下のような意見が伝えられた。

- ・中央政府として、モニタリング活動、年次協議などを通じプロジェクト活動の進捗状況を把握する必要がある。
- ・援助調整局が、内務省教育訓練庁、地方自治総局、地域開発総局などの省内関係機関との連絡窓口となり、本プロジェクトへの意見を取りまとめる。
- ・各州の状況、やる気は異なるものと想定されるため、個別のニーズ調査を行い、各地域の必要性に見合うプロジェクト運営を望む。
- ・ドナー間の調整として、スラウエシで活動するドナー間の情報交換、経験共有の促進が必要である。一案として、海外援助調整局はスラウエシにおけるドナー会議の開催を考えている。

### 3-7 パイロット活動候補案件

活動2にあるパイロット活動の候補について、以下の案件について、地方政府関係者、大学、NGO関係者等から話を聞いた。その内容については、第7章で説明しているのので、そちらを参照されたい（括弧内日付は面談日時）。

- ・南スラウエシ州タカラール県「参加型開発支援システム (SISDUK)」(2007年6月5日)
- ・南スラウエシ州北ルー県「オレンジ産地復興のための推進体制づくり」(2007年6月21日)
- ・南スラウエシ州ゴア県レンケセ村「住民による防災体制確立 (PKPM ファシリテーターの活動)」(2007年6月12日)
- ・ゴロンタロ州ゴロンタロ県南ドゥラマヨ村「住民による森林管理 (PKPM ファシリテーターの活動)」(2007年6月13日)
- ・ゴロンタロ州ゴロンタロ県「リンボト流域管理フォーラムと住民組織、県機関との連携強化」(2007年6月14～15日)
- ・南東スラウエシ州ワカトビ県知事「地方政府幹部に対するファシリテーター研修」(2007年6月17日)
- ・南東スラウエシ州パナウエ県トリトリ村「沿岸保全 (PKPM ファシリテーターの活動)」(2007年6月13日)
- ・南東スラウエシ州パナウエ県クランディ村「温泉を利用した観光振興 (PKPM ファシリテーターの活動)」(2007年6月14日)
- ・北スラウエシ州「トンダノ流域管理フォーラムの活動」(2007年6月21日)
- ・北スラウエシ州「北スラウエシの NGO (Yayasan Mitra Masyarakat) による中小零細事業の起業研修」(2007年6月22日)

## 第4章 プロジェクト戦略

### 4-1 プロジェクト戦略の概要

本プロジェクトは、東部インドネシア地域開発支援プログラムのなかの、「東北インドネシア地域開発サブプログラム」の一プロジェクトとして位置づけられ、同サブプログラムの土台となる地域開発にかかわる関係者の能力向上をめざしている。一方、インドネシアでは、長期にわたった中央集権体制によって、トップダウンかつ画一的な地域開発が進められてきた実情を軽視することはできない。特にプロジェクトが重点を置く、地域開発に係る関係者の協議・調整に基づいた関係者相互の資源提供・活用の協働メカニズムの整備については、地域の特性・固有性等に対する十分な配慮を要する。また、プロジェクト対象がスラウェシ6州に跨り関係者が多岐にわたるため、地域の人的リソースを有効に活用した戦略が必要といえる。このためプロジェクト実施の戦略として以下のアプローチを検討しプロジェクト戦略に組み込む必要がある。

- ① スラウェシ6州それぞれの地域の特性・固有性・身の丈（地域社会の課題・ニーズ、潜在能力、経験等）に応じた柔軟な取り組み
- ② 地域行政及び地域住民のリンケージ構築への取り組み（地方の政策決定者及び地域住民の双方への働きかけによる制度化の促進）
- ③ 地域開発にかかわる関係者（州政府、県・市政府、NGO、住民、大学等）の参加型開発を通じた取り組み
- ④ JICAの協力を通じて育成・構築された人的リソース及びネットワークを最大限に活用した取り組み
- ⑤ 継続的かつ経験的な学習と蓄積のプロセスを重視した取り組み

#### 4-1-1 基本計画

本調査ではプロジェクトの基本計画として、これまでにスラウェシ6州の地域開発企画局、NGO、大学関係者等との協議を通じて作成された計画案を基に、協力期間を4年から3年に変更し合意したほか、以下の内容を協議し確認した。



## 案件名

スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト

## 協力期間

2007年9月～2010年8月（3年間）

## 上位目標

スラウェシ6州において関係者の協働により地方主導の地域開発が推進される。

## プロジェクト目標

スラウェシ6州において地域開発にかかわる関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される。

## 成 果

1. 研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力が強化される。
2. パイロット活動の経験を通じて、関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。
3. 州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される。

## 活 動

### 活動1：

- 1-1 研修ニーズの分析（含む地域開発実施に関する現状分析）
- 1-2 研修プログラムの作成・改訂
- 1-3 地域開発計画研修の実施（政策決定者、計画担当者、ファシリテーター）
- 1-4 アクションプラン作成への助言・支援
- 1-5 州政府、県・市政府の地域開発計画等へのアドバイス
- 1-6 州及び県・市の計画担当者向けのハサヌディン大学村落開発計画修士コース支援
- 1-7 本邦研修への参加者派遣

### 活動2：

- 2-1 作成されたアクションプランに基づくパイロット活動の選定
- 2-2 パイロット活動の形成
- 2-3 パイロット活動の実施・モニタリング・評価
- 2-4 パイロット活動を通じた地域開発の制度化

### 活動3：

- 3-1 先行地域開発事例の調査・分析
- 3-2 パイロット活動の経験共有
- 3-3 各州における情報発信・提供の体制整備

#### 4-1-2 実行計画

上記の基本計画に基づき、本プロジェクトはスラウェシ6州の州政府、県・市政府、住民、NGO、大学等の地域開発にかかわる多様な関係者を対象としている。実行計画の特徴としては、関係者別に設計された『研修』の実施、研修後のフォローアップとして各関係者によるアクションプランの作成、アクションプランの具体化としての『パイロット活動』の実施を通じ、関係者が各々の役割・責任を認識し、相互の協働のプロセスを通して、主体的な地域開発の計画策定・実施運営能力の向上が、人材・組織・制度の強化を伴って図られる計画設計が施されている。

また、『経験共有化』では、パイロット活動の経験や各地域に点在する地域開発の有効事例を相互に学びあう機会を提供し、人的ネットワークの形成を支援することにより、プロジェクト活動の成果を広く普及展開するためのデザイン設計の工夫が施されている(付属資料2. の参考1 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト活動概念図を参照)。

一方、本調査では協力期間が4年から3年に変更し合意されたことで、インドネシア側関係者と協議(修正案に対するコメント取り付け含む)し、実行計画(PO)案を作成した。

特に、同計画案では協議結果を反映し1年目の初期活動として次の2つを追加した。

- ① 6州全体の主要な関係者(州地域開発企画局、NGO、大学関係者)のプロジェクト戦略と関係者の役割をより強固なものとするワークショップの開催。
- ② 各州のオーナーシップの醸成と優先課題・ニーズに配慮した州別の実行計画の協議・作成を目的とした会議の開催。

また、上記の活動1の研修活動と活動2のパイロット活動については、いくつかの点を補足とし記述する。

##### (1) 活動1：研修活動

研修活動では、「スラウェシ貧困対策プロジェクト」で整備された参加型地域社会開発(PLSD)研修をベースに、政策決定者研修及び計画担当者研修に活用し、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクトで確立されたファシリテーター育成手法はファシリテーション研修への活用を計画している。ただし、これまでの研修の参加者等に対する影響調査を十分に実施したうえで、研修デザインの見直し(特に研修からアクションプラン、パイロット活動への関連性を確保するための手法の改定)を行う必要がある。

表-1 研修コースと対象者

研修コース	対象者
「政策決定者研修」 (ワークショップ)	県知事・市長、県・市官房長、県・市地域開発企画局長、地方議会議員等
「計画担当者研修」	州、県・市地域開発企画局職員、関連事業局の計画企画担当等
「ファシリテーション研修」	NGO関係者、県・市の普及員等

また、研修運営では地方行政人材育成プロジェクトで確立された一連の研修運営手法、特に研修後のアクションプランの作成・実施を中心とした能力向上手法を活用する。

これらの研修対象地域は各州の開発課題・ニーズを考慮したうえで、5つの県・市(1年目：3県・市、2年目：2県・市)を予定している。

研修講師については、「PLSD研修」帰国研修員の会であるPLSDインドネシア・インシテイトゥートに講師経験者が在籍しており、同インシテイトゥートから当面はリクルートが可能であることが確認できた。しかし、本プロジェクトの自立発展性の確保の見地から、南スラウェシ以外の地域に講師を養成していくべきであり、遅くともプロジェクト開始次年度以降にはTOT研修の実施を念頭に置く必要がある。その際、「PLSD本邦研修」もTOTの場として活用できる。また、ファシリテーション研修は、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクトで育成されたファシリテーターを中核に研修の実施を予定している。

さらに、州及び県・市の関係者を対象とした「計画担当者研修」は、効率的かつ持続的な研修実施の観点から、州人材育成局と連携し研修・宿泊施設を活用することを予定している。この点に関しては南スラウェシ州人材育成局及び北スラウェシ州研修所に対し、州地域開発企画局を介して協議を行った結果、両研修所とも研修実施に係る施設やノウハウの提供、必要経費を2008年度予算で計上する用意のあることを確認した。

他方、上記の研修活動に加え東部インドネシア地域の拠点大学としての実績をもち、JICAの協力によってハサヌディン大学に開設された村落開発計画修士コースへの助成協力を予定している。同修士コースは、州及び県・市の地域開発企画局の計画担当職員を対象とし、今後は本プロジェクトとの整合性を考慮し、修士コース内容の協議を行うことを確認した。なお、南スラウェシ州はこれまでに「スラウェシ貧困対策プロジェクト」及び「地方行政人材育成プロジェクト」を通じて、同修士コースへの助成支援を実施した経緯があり、強い要望があがっている他の5州内（南スラウェシ州を除く）の関係者を主な対象に協力の実施を予定している。

## (2) 活動2：パイロット活動

パイロット活動は、研修後に各関係者によって共に作成されるアクションプランのなかから選考を経て実施されるもので、計画・実施・モニタリング／評価に至る一連のプロセスとその実践がOJTのかたちで行われるようデザイン設計されている。言い換えれば、継続的かつ経験的な学習と蓄積のプロセスを重視した手法を取り入れている。また、パイロット活動の実施においては、地域関係者のオーナーシップとイニシアティブの醸成を念頭に、地域開発にかかわる関係者相互の協議・調整に基づく資源提供・活用の協働メカニズムの整備に関する組織・制度づくりへの支援を計画している。

これに関連し、本調査ではパイロット活動に対する具体的なイメージの共有化を図る必要性が関係者間で認識されたため、1年目のパイロット活動として、これまでのJICAの協力によって生まれた地域開発に係る協働の先行事例を活動計画に組み込むことを合意した。具体的な事例の1つとしてタカラール県の参加型行政支援システム（SISDUK）があげられ、ここでは事例の現状を評価し、ファシリテーション能力の向上、各事業局間の協働メカニズムの強化を側面支援するとともに、具体的なパイロット活動の参考事例として関係者相互の学びの現場として活用することが計画に組み込まれている。

なお、現時点でパイロット活動として実施が想定される分野は次のとおりである。

- ① 地方政府の開発計画立案過程の改善
- ② 全国的な開発制度の運用方法の改善〔全国レベルで制度化されている地域開発計画の制度「ムスレンバン（Musrenbang）」自体の改善を直接行うものではなく、地方に

における運用方法の改善]

- ③ 地域の資源管理・活用（森林資源、海洋資源、水資源）
- ④ 地域の特産品を通じた地域振興

本調査を通じて得られた情報等から取りまとめを行った、パイロット活動の候補案件については「第7章 パイロット活動について」を参照。

## 4-2 プロジェクト実施体制

### 4-2-1 日本側実施体制

本プロジェクトは、東部インドネシア地域開発支援プログラムのなかの、「東北インドネシア地域開発サブプログラム」の一プロジェクトとして位置づけられている。このためプロジェクト実施運営に関してはJICA マカッサル・フィールド・オフィス (MFO) と必要な協議・調整を行う。

日本側プロジェクトチームの構成は4分野で延べ4名の長期専門家の配置を予定している。また、インドネシア側関係者から強い要請があげられた現地エキスパートの活用については、特に現地の社会・文化を熟知し、高いコミュニケーション及びファシリテーション能力を必要とするコミュニティ開発分野にナショナルエキスパートを配置する予定である。

- ① 総括／地域開発
- ② 地域ネットワーク構築／業務調整
- ③ 開発研修運営／地方行政（プロジェクト開始から2年間）
- ④ 参加型開発／制度化（プロジェクト開始1年6ヵ月後に配置）
- ⑤ コミュニティ開発（ナショナルエキスパート）

さらに、プロジェクト対象がスラウェシ6州にわたり関係者が多岐にわたるため、各州にプロジェクト活動の実施促進・進捗モニタリング及び関係者との必要な調整を担うプロジェクトオフィサーの配置を予定している。プロジェクトオフィサーの主なTOR（業務内容）は以下のとおりである。

- ① 地域開発に関する情報の収集
- ② プロジェクト活動（研修、アクションプラン、パイロット活動等）に関する進捗モニタリング
- ③ 州実施委員会とのプロジェクト活動に関する必要な調整
- ④ プロジェクト活動の進捗等に関するドキュメント化
- ⑤ 州に設置されるプロジェクト・オフィスの運営管理

また、これまでのJICAの協力を通じて育成・構築された人的リソース及び組織・ネットワークを、プロジェクト実施における重要なパートナーと位置づけ、効果的・効率的な活動の実施が行えるよう体制を整える用意がある。特に人的リソースは「スラウェシ貧困対策プロジェクト」で参加型地域社会開発（PLSD）研修の開発と実施にかかわったハサヌディン大学、州村落開発局、地元NGO関係者や、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクトにかかわり、ファシリテーション能力に秀でたNGO及び政府関係者等、スラウェシ島内のリソースの活用を主体に想定している。

JICA プロジェクトチームの実施体制図は図-1のとおりである。

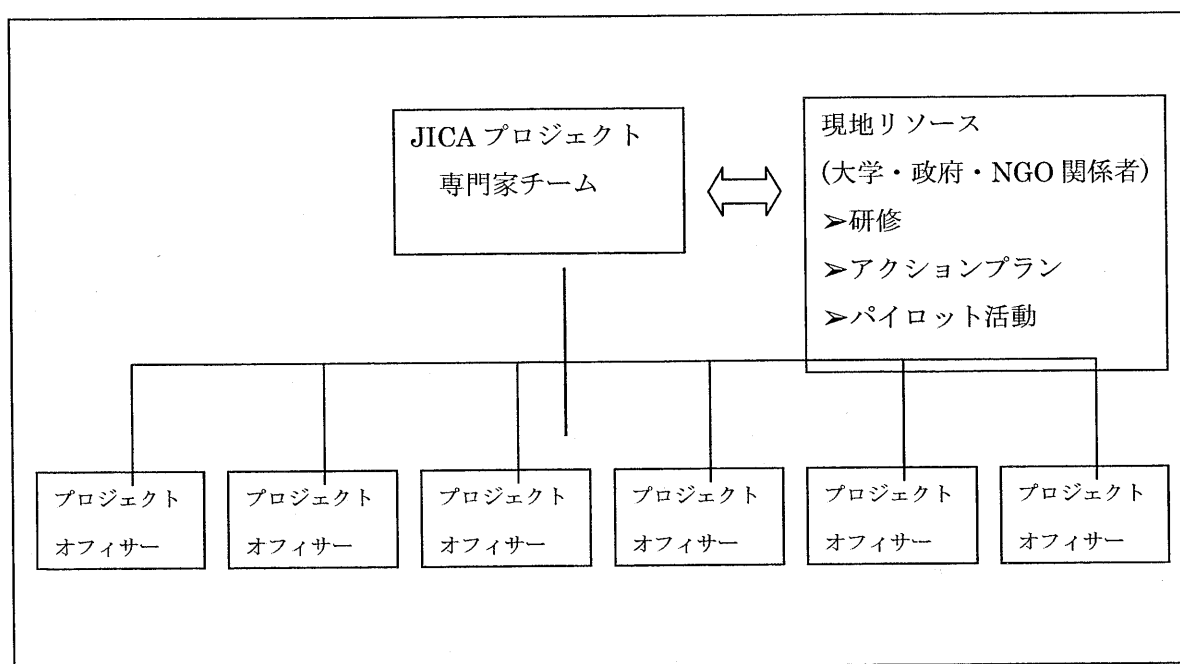


図-1 JICA プロジェクトチーム実施体制図

#### 4-2-2 インドネシア側実施体制

インドネシア側実施体制は2006年11月12日から11月30日まで実施された本プロジェクト形成調査時の協議及び同調査の追加として2007年1月下旬から2月上旬にかけて実施された州別のステークホルダー会議において、表-2の関係機関及び各レベルでの委員会の設置が合意されている。

表-2 プロジェクト実施関係機関

窓口機関	内務省海外援助調整局
実施・調整機関	スラウェシ6州の州政府地域開発企画局 (BAPPEDA)
参加・協力機関	スラウェシ島内の県・市政府、NGO、大学等
連携・調整機関	国家開発企画庁

表－3 プロジェクト実施に関する各レベルの委員会

委員会名称	役割	開催頻度	主なメンバー
合同調整委員会	国家レベルの地域開発政策の観点から、プロジェクトに対する法制度に関する助言を行う	年1回	内務省（議長）、国家開発企画庁、6州地域開発企画局、JICA事務所・MFO、JICAプロジェクトチーム
運営委員会	プロジェクトに関する6州間の調整業務を行う 年間活動計画を協議し承認する 各州の州実施委員会の進捗報告に基づき関係者間の必要な調整を行う 進捗報告の提出と必要な提言を合同調整委員会に行う 東北インドネシアサブプログラムで実施される他のプロジェクトに対して同様の役割をもつ	年2回	6州地域開発企画局（議長は互選）、JICA事務所・MFO、JICAプロジェクトチーム
州実施委員会	州内で実施される研修、パイロット活動のモニタリングを行い、活動実施にかかわる関係者に助言を行う 州内のプロジェクト活動の進捗報告を運営委員会に行う	月1回	州地域開発企画局（議長）、NGO、大学等、JICAプロジェクトチーム
パイロット活動選考委員会	州実施委員会の下に設置され、州内のパイロット活動の選考を行う	必要に応じ	州地域開発企画局、NGO、大学等、JICAプロジェクトチーム（リーダー議長）

また、本調査を通じプロジェクト実施にかかわる各州地域開発企画局の担当職員が表－4のとおり配置されることを確認した。

表－4 プロジェクト実施にかかわる各州の担当職員

州名	担当者名	職位	備考
南スラウェシ	Ms. Rahmy Bahariwaty	地域間連携課長	
ゴロンタロ	Ms. Fitri S. Pililie	宗教・教育・文化担当課長	地域開発マネジメント研修参加
南東スラウェシ	Mr. Abd Halim	住民福祉課長	NGO マネジメント研修参加、PKPM マスターファシリテーター
西スラウェシ	Ms. Lilies Listiowaty	社会福祉課長	地域開発マネジメント研修参加
北スラウェシ	Ms. Emmy Syafil	調査部長	地域開発マネジメント研修参加
中部スラウェシ	Mr. Syahrial Labelo	計画課長	地域開発マネジメント研修参加

一方、上記の担当職員の理解度、知識、経験、職位等は一様でないことが確認され、このため、プロジェクトからはカウンターパート側の状況に応じ柔軟なアプローチを行うとともに、プロジェクト期間中の配置転換等を見越して複数の州地域開発企画局職員がプロジェクトに関与できる環境・体制づくりに努める必要がある。そのためにも各州に配置するプロジェクトオフィサーの活用と連携が重要となる。

さらに、各州の地域開発企画局は、州が行うファシリテーションのための費用や事務局運営費などの予算を2007年度から既に確保しており、次年度以降も相応の予算確保が表明されているが、地方議会における審議スケジュールとの絡みがあり、遅くとも毎年8月中には次年度予算枠を設定する必要があることが確認された。

#### 4-3 過去の類似案件からの教訓

スラウェシ島では南スラウェシ州を中心に過去複数の協力が実施されてきており、特に本プロジェクトに関連する「地域開発の促進」「地方分権の推進」にかかわり比較的最近終了した案件として以下の4プロジェクトがあげられる。

① 南スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2001）

目標：「南スラウェシに適用可能な参加型社会開発モデル（タカラルモデル）の開発」

② 地域開発政策支援プロジェクト（2001～2004）

目標：「中央政府と州政府における地方自治推進のための地域開発分野における地方政府の能力及び地方行政を支援する中央政府の能力向上」

③ 地方行政人材育成プロジェクト（2002～2006）

目標：「内務省教育訓練庁及び地方州研修所において地方行政官等向け人材育成のための研修運営管理能力が向上する」

④ 市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004～2006）

目標：「コミュニティ・エンパワーメントにおける中央・地方政府とNGO、コミュニティの連携改善」

上記4案件はそれぞれに成果と教訓に富み、本プロジェクトの基本設計・実施促進の際に大いに参照すべきであり、表-5にその概要をまとめた。

表一 5 過去の類似案件の概要

プロジェクト名 (実施年度)	南スラウェシ州貧困対策支援 村落開発 (1997～2001)	地域開発政策支援 (2001～2004)	地方行政人材育成 (I:2002～ 2004、II:2005～2006)	市民社会の参加による コミュニティ開発 (2004～2006)
プロジェクト目標	南スラウェシ州における適用可能な参加型社会開発モデル(タカラールモデル)の開発	中央政府と選定された3州政府における地方自治推進のための、地域開発分野における地方政府能力の向上	内務省教育訓練庁及び北スマトラ州研修所における研修運営能力の向上 地方分権に関する政策・ガイドラインに基づいた行政手法の周知・理解	「コミュニティ開発事業モデル」における国家開発企画庁及び関係機関、パイロット事業対象地方政府、プロジェクト関連住民組織(CBO)との連携改善
カウンターパート	内務省村落開発総局、南スラウェシ州村落開発総局、タカラール県村落開発総局	内務省地方開発総局、南スラウェシ、北スマトラ、西カリマンタンの各州地域開発企画局	内務省教育訓練庁、北スマトラ州研修所、南スラウェシ州研修所(フェーズIのみ)	国家開発企画庁、各NGO
対象地域	南スラウェシ州タカラール県	南スラウェシ州、北スマトラ州、西カリマンタン州	全国(内務省教育訓練庁)、北スマトラ州、南スラウェシ州	インドネシア東部10州
主な投入	専門家:長期6、短期12 在外事業強化費等:6億円	専門家:長期6、短期12 在外事業強化費等:4億円	専門家:長期4、短期10 在外事業強化費等:5億円	専門家:長期2、短期20 在外事業強化費等:3億円
主な対象者	地方行政官、大学、地域住民、NGO	地方行政官、NGO	地方行政官	NGO
成果	・「PLSD研修」モジュール開発と実施 ・タカラール県での参加型開発行政支援システム(SISDUK)モデルの定着・発展	・地域開発モデル(関係者の協働、地域間協力)の提示 ・地域開発の先行事例取りまとめ	・公務員研修の実施要領(方法論)確立(マニュアル化) ・北スマトラ州研修所における研修管理運営システムの構築(ISO9001:2000を取得)	・「ファシリテーター研修」の方法論確立と実施 ・マスターファシリテーター7名の養成
終了時後のフォロー	・「PLSD研修」を「地方行政人材育成プロジェクト」で実施 ・フォロワーアッパ技術協力を実施(2005～2006)	・本邦研修(国別特設「地域開発マネジメント」)で6州関係者を対象に2006～2007年度に実施。	・北スマトラ州研修所において、行政サービス改善研修実施支援(研修後のインパクト調査に基づいた研修デザイン)の改訂、TOT研修、新デザインによる研修実施)	・マスターファシリテーター等関係者6人を本邦研修に招へい



プロジェクト名 (実施年度)	南スラウェシ州州貧困対策支援 村落開発 (1997～2001)	地域開発政策支援 (2001～2004)	地方行政人材育成 (I:2002～ 2004、II:2005～2006)	市民社会の参加による コミュニティ開発 (2004～2006)
終了時後のインドネ シア側のフォロー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2002年県条例化、細則の制定(毎年改定)</li> <li>・対象村・フィールドオフィサーの拡充(全77村へ、4名から38名へ)</li> <li>・タカラール県予算20億ルピア(約2,800万円)を計上</li> <li>・南スラウェシ州村落開発局による「PLSD研修」独自実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈南スラウェシ州北ルールの取り組み〉</li> <li>・2005年、独自予算で西カリマンタン州へ2度目の視察研修</li> <li>・オレンジ農民連絡会とオレンジ販売人連絡会の結成</li> <li>・地元NGOとの連携</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・南スラウェシ州人材育成局では作成された研修運営マニュアルに基づき、同局の研修実施細則を改定予定</li> <li>・研修管理運営システムの発展・強化のための州政府予算計上(北スマトラ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マスターファシリテーターによる地域住民に対するファシリテーション、後進の指導・育成</li> </ul>
教訓・課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈効果的だった取り組み〉</li> <li>・行政と地域住民への複層的アプローチ</li> <li>・システムづくりのなかでのOJTと研修の組み合わせ</li> <li>〈課題〉</li> <li>・やる気のある地方政府への働きかけと州政府による普及の体制づくりを進めることで、他地域への展開が見込まれる(新地方自治法による州政府の調整機能の強化)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈効果的だった取り組み〉</li> <li>・事例紹介・共有を通じた地域開発政策(協働、地域間協力)へのインプット</li> <li>〈課題〉</li> <li>・現場でのOJTを通じた実践支援を取り入れることで、地域振興に係る推進体制の構築が見込まれる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈効果的だった取り組み〉</li> <li>・他州政府、民間企業との研修管理運営に関する経験共有</li> <li>・地方政府の重点施策の実現のための研修の関連づけ</li> <li>〈課題〉</li> <li>・研修後の取り組みに対する協力(パイロット事業への支援等)を行うことで具体的な能力向上が発現する(地方政府部局、議会、住民などへのファシリテーション)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈効果的だった取り組み〉</li> <li>・研修と実践の反復による人材育成</li> <li>〈課題〉</li> <li>・現時点ではファシリテーター個々の能力向上に限定されるが、具体事例のフォローアップを継続することでコミュニティ主体の開発に資することができる。</li> <li>・地域行政(州、県・市)との連携を強化することにより、制度化の促進が見込める。</li> </ul>
今次プロジェクトに 何をどう活用する か？  (活用の度合い： 大・中・小)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「PLSD研修」モジュールの活用</li> <li>・SISDUKを協働メカニズムの先行参考事例とする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「南スラウェシ州北ルール」を特産品を通じた地域振興の先行参考事例とする。</li> <li>・取りまとめられた事例テキストを活用する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研修運営のノウハウの活用</li> <li>① ニーズ調査</li> <li>② アクションプランの策定指導</li> <li>③ モニタリング活動</li> <li>④ 州研修所の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ファシリテーター研修」の活用</li> <li>・マスターファシリテーター及びその関係者を州別のプロジェクトオフィサー及びリソースパーソンとして活用する。</li> </ul>

## 第5章 プロジェクト実施上の留意事項

本事前調査では、6月12日に武田団長、川端団員、若林団員が帰国したのち、佐久間、中嶋、新谷、皆川、アスハルの各団員が6月末まで本プロジェクトの詳細な実施内容をスラウェシ6州の関係機関と調整した。この過程において、各団員が重要な課題として認識した諸点を、今後の留意事項として以下にまとめる。

### 5-1 各ステークホルダー間の連携促進

インドネシアにおいて、地方開発計画の策定プロセスは既に制度化されている。このため、本プロジェクトはこうした既存の制度を直接的に支援するものではなく、パイロット事業の実施を通じて、地域開発計画、事業の実施能力を強化することを目的としている。

本プロジェクトのステークホルダーは州、県・市、NGO、住民と多岐にわたっており、各ステークホルダーの協働により、『地域開発計画策定・事業が効果的・効率的に実施ができる能力を強化する』ことを目的としている。したがって研修とそれに引き続く行動計画(アクションプラン)の作成、並びにその実践の過程において、関係するステークホルダーがいわば「セット」としてかわられるような体制を構築しつつ相互連携を促進してゆくことが重要である。そのためには研修参加者の選定を戦略的に行うことが必要となろう。

### 5-2 州の調整機能強化

インドネシアでは、地方分権化が急速に進んでおり、県・市が地域開発の実施主体となっている。本プロジェクトにおけるパイロット事業の主体は県・市が想定されており、州の役割は、各県・市への指導、助言、調整業務となる。このため、各県・市では地域の独自性を生かしながら開発計画を作成しつつ、他方州においては各県・市に対する調整機能を強化する必要がある。「州実施委員会」は本プロジェクトのなかで研修やパイロット事業を通じた実践、経験共有のために情報発信を行うといった、いわば、活動に関する調整・支援の中心的な役割を担うことになる。プロジェクトを通して州外及び州内の関連部局、大学、NGOなどの支援リソースのネットワーク化、県・市とのネットワークを強化し、州がもつべき調整機能の強化を図っていくことが重要となろう。

### 5-3 プロジェクトの州における実施体制の整備

プロジェクトの実施において各州の州実施委員会が研修やパイロット活動を通じた実践、情報共有のネットワーク化に関して中心的な役割を果たすことが求められる。州実施委員会はBAPPEDAを事務局として州政府の関係部局、NGO、大学などのステークホルダーがメンバーになる予定であるが、研修の実施やパイロット活動のモニタリング支援等に関しては個別のタスクチームなどを設けて実施する方が効果的な場合がある。各州でプロジェクト活動をどのように実施していくかは「州実施委員会」で協議し、決定されていくことになるが、必要に応じてタスクチームの設置を「州実施委員会」で検討する必要がある。また、州BAPPEDAが事務局になるが、6州での活動をプロジェクトの4名の専門家が実施していくため、州での活動を促進するためにはプロジェクトで雇用する州ファシリテーターの役割が重要になる。「州実施委員会」が主体的に機能するには、州ファシリテーターが果たすべき役割を明確にしておくことも必要である。こ

れまでPKPMプロジェクトや研修などのJICA事業で育成した現地の人的リソースを、州ファシリテーターや州実施委員会のメンバー、またプロジェクト活動のリソースパーソンとして活用し、各州での実施体制を整備することが望まれる。

#### 5-4 地域開発における住民と行政のニーズの整合性

各地方政府は国家の開発計画との整合性を保ちつつ、ボトムアップによる計画策定プロセスにより住民各層のニーズを取り入れることが求められている。地域開発における住民、行政の相互のニーズを合致させ、地域開発の計画、実施をするための能力強化を図る必要がある。そのなかではファシリテーターの役割が重要になり、ファシリテーターの研修とともに行政と住民のニーズを合わせたアクションプランの作成を促進することが必要である。パイロット活動の実践においても、共通の目的のために行政とファシリテーター、住民がそれぞれ必要な役割を果たしていくような協働の仕組みを形成することが求められる。

#### 5-5 プロジェクトの成果の情報発信

本プロジェクトの対象地域は、多様な地域特性をもっており、パイロット活動から得られた経験、教訓を他地域へ適用できる可能性が高い。このことから、パイロット活動の経験、教訓を取りまとめ、州内外に情報を発信できる体制を整備することが必要である。州実施委員会のパイロット活動のモニタリング、情報蓄積、提供の機能を強化するとともに、経験や事例の共有ができるような視察研修や調査、ワークショップなどの開催、州政府のホームページへの情報掲載、などを通じて情報共有、情報発信の場を設けることも重要である。

## 第6章 評価5項目

本事前評価では、以下のとおり評価5項目による事前評価結果を取りまとめた。

### 6-1 妥当性

#### 6-1-1 協力の必要性・位置づけ

妥当性の検討のために、本プロジェクトに関する協力の必要性・位置づけを以下のとおりまとめた。

##### (1) 現状及び問題点

インドネシアにおいては、これまで実施してきた開発政策の実施により、国全体としての国民の生活と福祉の質の向上に成功した一方で、特に西部インドネシア地域（KBI）と東部インドネシア地域（KTI）の間の開発格差の拡大は顕著であり、政府が早急に取り組むべき重要な課題として顕在化している。具体的には、インドネシア全体に占める東部インドネシアの人口は約13.5%（約3,000万人）、面積では42%を占めるにもかかわらず、域内総生産（GRDP）はインドネシア全体の約7.5%でしかないことや、インドネシアにおける1人当たりGRDPが1,000万ルピアなのに対して、東部インドネシアの1人当たりGRDPは560万ルピアとその6割にも達していない状況にある。

また、インドネシアにおいては2001年より本格的な地方分権化を開始しており、2004年には地方分権を進める新自治法32号法（2004）が施行されるとともに、その地方分権の制度を補強する国家開発システム法第25号法（2004）が制定され、地域開発の主役は州政府及び県政府へと移った。しかしながら、地方分権化以前のインドネシアにおける開発事業は、中央政府からのトップダウンですべての物事が決定されており、地方自らが自己の開発ニーズを見定め具体化するプロセスは存在しなかったため、州政府、県・市政府、そして住民の開発計画策定・実施運営能力は必ずしも十分ではなかった。したがって、地方分権化を推進する法制度は整備されたものの、具体的なアクションに結びついておらず、これが各地域の開発促進にとって大きなボトルネックとなっているのが現状である。そこで、特に県・市政府には、住民各層のニーズをボトムアップによる計画策定により取り入れ、地域の特性に応じた地域開発に関する計画の作成及び実施が強く求められることとなった。さらに、州政府には、国家開発計画との整合性を保つよう州全体の開発計画を取りまとめると同時に、開発プロセスにおいて県・市政府に対する支援・調整を行うことが求められている。

JICAはこの課題に関連して、これまでに南スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2001）、地域開発政策支援プロジェクト（2001～2004）、地方行政人材育成プロジェクト（2002～2006）、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004～2006）をスラウェシ6州を含めた地域で実施してきており、地方分権下における地域開発支援に関する経験と知識、及び、インドネシア側関係者・機関とのネットワークが蓄積されてきている。これら協力で得られた知見と教訓を基礎として関係者による協働のメカニズムを構築してゆくことで、地域開発推進の基盤を強固なものとするとともに、その協力効果を地方政府のイニシアティブにより更に面的に広げてゆくことが肝要である。

## (2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

東部インドネシア地域の開発については、過去数次にわたり国家開発計画における重点課題とされており、新たに策定された「国家中期開発計画 2005～2009」においても、大項目の「国民の福祉向上」の中の重点項目の1つとして、「地域開発の格差の是正」が定められている。また、現ユドヨノ大統領は、特に東部インドネシア地域支援を念頭に置いた後発地域開発促進大臣府を新たに設置するなど地域間格差の是正（東部インドネシア開発）を推進している。

## (3) わが国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ（プログラムにおける位置づけ）

わが国の「対インドネシア国別援助計画」では、その支援の「3つの柱」のうち、「民主的で公正な社会づくり」のための支援として「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）が謳われている。同計画において、各援助形態間の連携に努力し援助のプログラム化を進め、現地のニーズに的確に応えるために、特定地域に支援を集中的に行うことが必要とされている。これに合わせて「選択と集中」という観点から、貧困対策のための地域開発については、基本的に東部インドネシアに集中して実施するという方針が打ち出され、「東部インドネシア地域開発支援プログラム」が形成された。

本プロジェクトは、東部インドネシア地域開発支援プログラムのなかの、「東北インドネシア地域開発サブプログラム」の一プロジェクトとして位置づけられており、同サブプログラムの土台となる関係者の能力開発を推進するための不可欠な投入といえる（付属資料2．参照）。

### 6-1-2 妥当性に関する評価

前述の「協力の必要性・位置づけ」で述べられているように、本プロジェクトの実施はインドネシア政府国家政策上の位置づけが高く、わが国援助政策及び JICA 国別事業実施計画との関連において整合性が確保されている。特に JICA の国別事業実施計画では、「地方分権化への対応」及び「地域開発」を重点分野として位置づけており、なかでも地域開発については基本的に東部インドネシアにおいて集中して実施していくという方針が打ち出されている。その具体化として、「南スラウェシ州地域開発プログラム」と「東北インドネシア地域開発プログラム」が計画され、一部は既に実施段階に入っている。本プロジェクトは、このうち「東北インドネシア地域開発プログラム」の人材育成の中核を占めるものと位置づけられている。一方で、本プロジェクトでは、これまでインドネシアで実施された既存の JICA 地域開発事業の経験と、その評価から得られた教訓を十分に活用して計画されており、活用される技術やアプローチも十分に検証されている<sup>1</sup>。こうした点から、本プロジェクト実施の妥当性は高い。

<sup>1</sup> 各 JICA 事業の評価と教訓の活用については、「4-3 過去の類似案件からの教訓」参照。

## 6-2 有効性

### 6-2-1 協力の枠組み

有効性の検討のため、協力の枠組みを以下のとおり整理した。

#### (1) 協力の目標（アウトカム）

協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

プロジェクト目標：

スラウェシ6州において地域開発にかかわる関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される。

指標：

プロジェクトの活動を通じて、スラウェシ6州において、地域開発における関係者の協働のメカニズムが6件整備される。

#### (2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

上位目標：

スラウェシ6州において関係者の協働メカニズムが普及することにより地方主導の地域開発が推進される。

指標：

関係者の協働に基づき、地域の資源や特性を生かして計画された地域開発プログラム／プロジェクトの数が増加する。

※注：ここでいうプログラム／プロジェクトのなかには、「中央政府・ドナー等からの資金等を活用して実施される事業〔例：小規模インフラ整備事業（円借款）〕も含まれる。

#### (3) 成果（アウトプット）、そのための活動、指標・目標値

アウトプット1：

研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力<sup>2</sup>が強化される。

指標：

- 1) 上記研修等の計画・実施プロセスの理解度、関係者の役割に関する理解度
- 2) 関係者が協働で作成したアクションプラン数
- 3) パイロット活動の経験を反映した研修活動の実施数
- 4) 関係者によって策定、改訂された開発計画数

活動1：

- 1-1 研修ニーズの分析（含む地域開発実施に関する現状分析）
- 1-2 研修プログラムの作成・改訂
- 1-3 研修の実施（『政策決定者』、『計画担当者』、『ファシリテーター』）
- 1-4 アクションプラン作成への助言・支援

---

<sup>2</sup> パイロット活動を通して、主に州、県・市の各種開発事業の形成・実施に関する能力を強化するものであり、国、州、県・市の開発計画作成プロセスに関しては既に制度化（ムスレンバン）が図られていることから、これらを直接支援するものではない。

- 1-5 州政府、県・市政府の地域開発計画等へのアドバイス
- 1-6 州及び県・市の計画担当者向けにハサメディン大学村落開発計画修士コース支援
- 1-7 本邦研修への参加者派遣

アウトプット2:

パイロット活動の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。

指 標:

- 1) パイロット活動で実施された研修、視察活動等に参加した関係者の数
- 2) パイロット活動に参加した住民グループの数
- 3) パイロット活動を通じて、関係者により形成又は改善された開発にかかわる組織・ネットワークの数
- 4) パイロット活動を通じて、関係者により形成又は改善された制度・メカニズムの数

活動2:

- 2-1 作成されたアクションプランに基づくパイロット活動の選定
- 2-2 パイロット活動の形成
- 2-3 パイロット活動の実施・モニタリング・評価
- 2-4 パイロット活動を通じた地域開発の制度化（協働メカニズムのガイドライン策定等）

アウトプット3:

州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される。

指 標:

- 1) 研修・パイロット事業で活用された先行地域開発事例の数
- 2) パイロット活動と先行事例に関する経験共有から発生した地域開発プロセスに関する他地域からの問い合わせ数
- 3) 発信された情報媒体の種類と回数

活動3:

- 3-1 先行地域開発事例の調査・分析
- 3-2 パイロット活動の経験共有（ホームページの立ち上げ等）
- 3-3 本プロジェクト参加者間のネットワーク形成（データベースの完備等）
- 3-4 各州における情報発信・提供の体制整備（ガイドラインの整備等）

6-2-2 有効性に関する評価

本プロジェクトは、JICAが、これまでインドネシアで実施してきた地域開発分野の技術協力事業で培った経験とそのアプローチを活用して、対象となるスラウェシ各州の地域開発能力を向上させることを目的としている。プロジェクトの活動においては、新たなカウンターパート機関等の人材の育成を図るとともに、これまでの技術協力事業で得られた対象州内の多くの人的及び組織的資源を活用する計画となっている。これらの人材が、地域開発に係る研修に参加することで新たな視点と知識を獲得し（成果1）、パイロット活動の実施運営を通じた能力の研鑽を図るプロ

セスを通じて、州政府、県政府、コミュニティ、NGO、大学といった関係機関間での有機的な協働モデルの形成（成果2）と、これらの経験の蓄積と共有を通して、他地域への普及が図られる（成果3）ことをねらっている。そのプロセスを通じて、プロジェクト目標が達成され、地域社会全体の能力の向上（上位目標である「スラウェシ6州において関係者の協働メカニズムが普及することにより地方主導の地域開発が推進される」）につながるが見込まれ、本プロジェクトの有効性は十分に高い。

## 6-3 効率性

### 6-3-1 本プロジェクトへの投入

本プロジェクトへの投入は、おおむね以下のようにまとめられる。

#### (1) 日本側（約3.8億円）

##### ・ 専門家派遣

長期延べ4名／3年（1.64億円）：総括／地域開発（3年）、開発研修運営／地方行政（2年）、参加型開発／制度化（2年）、地域ネットワーク構築／業務調整（3年）

短期4名（年間4.5MMを予定、0.21億円）：参加型地域社会開発、プロセス評価、ファシリテーター育成、協働モデル形成支援、等

##### ・ 研修員受入れ（0.23億円）

「参加型地域社会開発研修」（年間2名×3年）

カウンターパート研修（年間6名×2回実施、地域開発企画局長等対象）

##### ・ 供与機材（0.09億円）

研修用資機材等

##### ・ 現地活動費（1.64億円）

- ① パイロット活動実施支援（ナショナルエキスパート1名、州ファシリテーター6名を含む）
- ② 現地国内研修：政策決定者向けセミナー、計画担当者向け研修、ファシリテーター研修、ハサスディン大学村落開発計画修士コース等
- ③ 調査・セミナー等
- ④ 人材ネットワーク、ニュースレター発行等

#### (2) インドネシア側

##### ・ カウンターパート（主に6州のBAPPEDA関係者）

##### ・ 各州における執務室

・ カウンターパート予算（カウンターパート人件費、研修、ワークショップ、セミナー等への参加者の出張費等）

##### ・ パイロット活動に係る実施予算の一部

### 6-3-2 効率性に関する評価

これまで繰り返し述べられているように、本プロジェクトで活用するアプローチは、既存のJICA事業のなかで培われたものであり、その実績は“特定テーマ評価「地方行政能力向上～イン



ドネシアを事例として～」(2006年9月)”他の評価等で十分に検証されているものである。日本側の投入であるナショナルエキスパート、州ファシリテーター等のインドネシア人人材は、従前のプロジェクト経験者を雇用することにより体系化された経験や知識に加え、現場経験と人的ネットワークを活用することで効果的かつ効率的な活動が実施可能となる。一方、活動の対象が6つの州に跨り、各州内においても州政府、県政府、NGO、コミュニティ、大学等と関係者が多岐にわたるが、これまでのJICA協力により関係を構築した現地リソースを活用することにより関係者間の調整を図る計画になっている。また、パイロット事業の実施においては、その必要経費の大部分は先方政府からの支出を前提とし既に先方予算確保の準備も進みつつあり、本プロジェクトからの支援は人材育成等の最低限のものに限定することにより、本プロジェクトの現地活動費の効率的な運用を想定している。以上より、日本側の投入の効率性は、十分に確保されている。

#### 6-4 インパクト

本プロジェクトはインドネシア政府の推進する地方分権化政策に対応し、その具体的方策を支援するものであり、プロジェクト成果の共有により地方分権化政策の円滑な推進に寄与するものである。また、上位目標の達成に関しプロジェクト目標を達成した時点で、対象である各州が地域の特性に応じた地域開発の計画及び管理運営能力を習得しつつ、それぞれの地域の特性とニーズに応じた地域開発事業が推進されることが十分に予想される。また、「東北インドネシア地域開発プログラム」においては、本プロジェクトで得られた効果を基礎とした、様々な事業の展開が計画されている。例えば、本プロジェクトを実施していくなかで本・インドネシア双方で練り上げる技術協力プロジェクトの形成、あるいは、JBICの円借款事業である「地方インフラ整備事業」「小規模インフラ整備事業」で実施される個別プロジェクトへの展開が想定されている。一方、本プロジェクトの活動を通じてパイロット活動で形成されたモデル等が各州、各県市の間で共有され、他地域への普及が予想される。こうした地域間連携による「点」から「面」への展開からスラウェシ全島の開発が促進されることも見込まれる。さらには、本プロジェクトが中心的に扱う参加型アプローチの実践から、現在、州政府、県政府・市政府が実施している開発計画プロセス（ムスレンバンと呼ばれる仕組み）の運用の改善に取り組もうとしている州政府もあり、地方分権化における自立した地域社会づくりに向け、大きなインパクトが期待できる。

#### 6-5 自立発展性

本プロジェクトの実施を通じて、パイロット事業の経験、情報などは各州及び関係県・市の地域開発企画局に蓄積される。また、本プロジェクトで育成されたファシリテーターや行政官は、他の県・市に対する情報提供やファシリテーションを通して、プロジェクト成果の面的な展開を推進する担い手となる。また、南スラウェシ州タカラール県においては、JICAの協力（南スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト）終了後5年を経て、同協力の成果を県独自予算で継続発展させている。本プロジェクトにおいては同県を「活動2：パイロット活動」の現場の1つとして、同県において独自に取り組まれている活動を再活性化しつつ、これを「先行事例から学ぶ現場」とすることを想定しているが、この事例のごとく、本プロジェクトで形成・実施するパイロット事業が、州政府の側面支援を受けながら当該県・市政府の独自予算によって自立発展していくことが十分に見込まれる。

## 第7章 パイロット活動について

本プロジェクトの活動は、関係者別に設計された研修、研修参加者とその関係者の連携によるアクションプランの作成、パイロット活動の実践と経験の蓄積を通じた地域開発の能力強化を図るデザイン設計がなされている。

本調査においては、6月8日のワークショップ及び各州における意見交換を通じて各州地域開発企画局が考えるパイロット活動の方向性を聴取するとともに、既存のJICA事業が実施されたスラウエシの各地域の現状調査・分析を行い、パイロット活動への活用可能性を検討した。特に、1年目は、関係者のパイロット活動に対する具体的なイメージの共有化が不可欠であることから、これまでのJICA協力によって生まれた地域開発の事例をパイロット活動として強化することとした。この既存の事例では、特に協働メカニズムの更なる改善・強化を支援するとともに、パイロット活動の具体的な参考事例として関係者相互の学びの現場として活用することが計画に組み込まれている。

以下では、本調査の結果に基づき、1年目からパイロット活動として展開予定のタカラール県参加型開発行政支援システムを詳細に説明し、またその他の候補案件については一覧表により概要を取りまとめた。

### 7-1 タカラール県参加型開発行政支援システムの現状と課題

#### 7-1-1 タカラール県参加型開発行政支援システムの概要

スラウエシ貧困対策プロジェクトでは、参加型開発行政支援システム（SISDUK）の構築、参加型地域社会開発（PLSD）研修の開発、住民参加型事業の3つの活動を柱とした取り組みが行われた。特にSISDUKは、地域住民をサポートするための地域行政関係者の能力向上と住民参加型事業の実施を通じた地域住民のエンパワーメントの獲得をめざし、SISDUKの枠組みのなかで双方が連携することで地域開発の相乗効果を促すことであった。

#### 〈SISDUKの補足〉

SISDUKは住民と行政との協働により地域の特性や固有性に基づいた、地域行政による迅速な側面支援を可能とする住民参加型開発の行政支援システムである。SISDUKは年間を通じて住民（グループを対象）からの活動申請を受け付け、行政はこれを審査し住民が必要とする適切な資源・サービスを提供する独自のデリバリー・システムである。一方、地域住民による資源の最大限の動員を促すために事業費の最低1/3を住民グループが負担することを定めている。

SISDUKは活動計画づくりのモットーとして「簡単、明瞭、小規模」を掲げ、住民の経験に基づく資源の活用と運営管理ができること、活動の目的・成果及び住民と行政の責任分担を明確にすること、住民自身が事業規模・内容を決定できる活動づくりを奨励している。このためNGOとの連携を図りフィールドオフィサー（FO）をファシリテーターとして採用し、住民の意識化・組織化への働きかけを重視している。

一方、地域行政にとっては住民との対話・案件審査・支援計画作成や予算執行に係る実務能力の向上、関係機関との調整メカニズムの構築、そして限られた資源・サービスの効果的な提供・受領システムの構築を促し、OJTプロセスを通じた住民参加型開発の推進を目的としている。

7-1-2 タカラール県による SISDUK 運用の経過と現状

スラウエシ貧困対策プロジェクト終了後、タカラール県政府により 2002 年 2 月、SISDUK の県条例が施行され、2007 年度では県政府によって総額 20 億ルピア（約 2,800 万円）が計上され、県全域の 7 郡 77 村で制度が運用されている。この間、SISDUK の制度・運用面に関する改善の取り組みが表-6 のように行われている。

表-6 SISDUK の制度・運用面に関する改善の取り組み

年度	制度・運用	FO	課題（備考）
2000	スラウエシ貧困対策プロジェクト協力の下、県知事令により 2 郡 4 村で運用開始	4 人	
2002	条例化により県全域 6 郡 73 村で、県独自の村交付金 (DBL) 制度を活用し運用開始	7 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・村交付金の用途に関する村自治会（村長）との既得権を巡る対立</li> <li>・FO のファシリテーション能力不足及び対象域の広さ（1FO が 1 郡担当）</li> </ul>
2003	村交付金（DBL）用途の細則化 ・村の開発事業：30% ・SISDUK（グループ申請活動）：70% ・支援上限額：300 万ルピア／案件 ピースウィンズによる FO 研修	13 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FO の対象域の広さ（1FO が 5～6 村担当）</li> <li>・（625 案件実施）</li> </ul>
2004	運用面は前年に同じ	21 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FO の対象域の広さ（1FO が 3～4 村担当）</li> </ul>
2005	運用面は前年に同じ 州村落開発局による行政職員・FO に対する「PLSD 研修」実施	29 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FO の対象域の広さ（1FO が 2～3 村担当）</li> </ul>
2006	支援上限額：500 万ルピア／案件 関係者評価ワークショップ実施（12月）	29 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FO 及び郡支援チーム（各事業局の普及職員で構成）のファシリテーション能力の不足</li> <li>・住民グループの経済活動申請に関する規範・ルール形成の不足</li> <li>・県事業局との連携の不足</li> <li>・（887 案件実施）</li> </ul>
2007	細則の改訂 ・経済活動支援に関する基準見直し ・住民の能力向上のための研修支援を追加 ・関係事業局の連携体制の整備 ・郡支援チームによるファシリテーションの強化	38 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・（県全域 7 郡 77 村で運用）</li> <li>・（内務大臣令により、全国の県・市自治体から村交付金の配分が制度化される）</li> </ul>

これまでに行われた制度・運用面に関する主な改善は、2003年度及び2007年度に行われている。2003年度には SISDUK 運用の財源であった村直接交付金（DBL）の用途を、村の開発に30%、SISDUK を通じた住民グループの活動支援に70%と定め、従来から村長がもっていた村交付金の既得権に対し一定の対処を行っている。2007年度のSISDUK実施ガイドラインの改訂では、経済活動の支援に関する基準の整備、各事業局との連携体制の整備の明確化があげられる。経済活動の支援については、SISDUK で扱う小規模インフラ整備（生活用水、簡易トイレ、灌漑等）に比べ、経済活動支援の成果が十分ではなく、資金のばらまきに近いケースが見られることへの反省に基づいている（FO の能力・経験不足や担当地域の広さからファシリテーションが十分機能していないといった関係者の課題認識も高い）。

各事業局との連携については、現行の村落開発局（PMD）主管による SISDUK 運用の弊害から、各事業局と連携を図り包括的な地域開発・貧困対策に資する制度・体制の整備に関する関係者の認識の高まりがみられる。

この他では、2007年度から全国で県・市自治体からの村自治会への村交付金（ADD）が施行されたことで、これまで SISDUK 運用上の課題の1つであった村長の SISDUK 運用に対する介入が減少したとの報告が聞かれた。

### 7-1-3 SISDUK に関する課題

JICA の協力終了後5年を経ているが、同協力の成果は県政府による独自の予算措置と人材の採用により継続的な運用が行われている。ただし、県全域（7郡77村）で SISDUK の運用を実施したことにより、SISDUK の質的維持・向上に関する課題が顕在化しており、おおむね以下のとおりである。

- ・フィールドオフィサー（FO）のファシリテーション能力の向上
- ・県の他事業局との連携メカニズムの強化
- ・現状の評価と必要に応じた制度の見直し

## 7-2 地域開発能力向上に対する各州の対応

プロジェクト活動を行っていくうえで、地域の特性やニーズのほかに、既に制度として長年定着している地域開発計画会議（ムスレンバン）の運用改善といった既存の地域開発計画制度のあり方、地域にある伝統、住民組織の活性化と地域経済振興といった地域開発アプローチへの問題意識、さらには地域開発行政支援システムの発展と他地域との経験共有や、過去の JICA 事業とのかかわりのある案件の活用など、中・長期的に留意が必要な点が確認された。

### 7-2-1 全国的な開発制度の運用方法の改善

6月8日のワークショップでゴロンタロ州地域開発企画局長が「地域開発能力向上プロジェクト」を通じてめざす能力のひとつとして提起した長期開発計画（20年）、中期開発計画（5年）、年次開発計画（1年）の能力向上があげられる。具体的には毎年村から国レベルまでボトムアップで行われる地域開発計画会議（ムスレンバン）の運用改善について、村と県、県と州、県と国、国と州といった関係のなかで、それぞれの使命、責任、役割分担の明確化と相互調整力の強化、ステークホルダーの関与、そして国策と地方政府の政策との整合性の確保などの課題への対応が不可欠になっているとの問題意識が寄せられた。

南東スラウェシでは、県・市レベルでの地域開発計画会議実施が遅延気味である一方、州政府でも分野別会議、全部局合同会議が州レベルの開発計画会議の前に実施されず、地域開発分野の優先度設定には、現実のニーズと計画にかなりの隔たりがあることを指摘している。

#### 7-2-2 セクター間の連携、ステークホルダー間の協働の促進

北スラウェシ州では2009年に開催を予定している世界海洋会議（World Ocean Conference：WOC）に向けて州政府が極めて意欲的に取り組んでおり、地域開発における各分野のプログラムが世界会議を契機としてより相互関連性、発展性をもって行われていくことが望まれている。UNDPのBRIDGEプロジェクトが州地域開発企画局内に事務局を構え、今後各セクターのプログラム進捗状況を確認し、世界会議を契機として分野間のプログラム連携を深める動きがある。そこにおいても地域開発におけるステークホルダー間の協働がひとつの課題となっている。

一方、南東スラウェシではPKPMを通じて育成されたファシリテーターの1人が、州政府地域開発企画局の中堅幹部職員であり、県・市、NGO、大学との連携を意識的、意欲的に行っている事例も見られた。同州では行政、大学、NGO、地域住民の経験に基づいてステークホルダーの責任、役割分担の明確化を「地域開発における協働ガイドライン」として取りまとめて、地域開発プログラムで活用するための構想を有して取り組みを行っている。

#### 7-2-3 地域の伝統、住民組織、人材の活性化と地域経済振興

南スラウェシでは、行政の主導で結成された住民組織の活用による地域開発プログラムの実施における教訓を基に州BAPPEDAよりCBD（Community Based Development）という考えが提示され、地域社会の伝統、組織、人に基づいた協働のメカニズムを活用した仕組みづくり（「日本の農業協同組合」のような制度、組織と人の役割）と地域経済振興の重要性が提示され、西スラウェシ州地域開発企画局も同様の問題意識を有していることが確認された。

### 7-3 パイロット活動候補案件について

過去のJICA事業と関連のあった案件を中心に関係者らから情報収集し、意見交換を行った。かつてPKPMで育成されたファシリテーターや林業省配属のJICA専門家等が、地域に既にある沿岸保全や森林保全の取り組みにおいて、研修や組織化を通して一定の「橋渡し」をすることで関係者の意識と自覚が高まり、より具体性をもって取り組みが発展した（事例：南東スラウェシ州トリトリ村、ゴロンタロ州ドゥラマヨ村、北スラウェシ州トンダノなど）。さらには行政や政治との開発予算折衝・執行プロセスで一定の問題を抱えている場合には、ファシリテーターの活動が「橋渡し」となることによって今後の発展が見込める事例（Klandi村の事例）があった。

また、北スラウェシでは国際労働機関（ILO）と国連人間開発プログラム（UNDP）の協力で行われている、地元NGOの中小零細事業の起業研修などについてもアクションプランの課題がある。主な課題となっているのは、計画作成の段階で滞っている点であり、地方政府、NGOや地域住民が一体となって起業への行動を具体化するような仕掛けづくり、環境づくりが必要という意見があった。

なお、パイロット活動案件概要表で取り上げられた案件は、「南スラウェシ州タカラール県の参加型開発行政システム」、「南スラウェシ州北ルー県の政府・NGO・農民によるオレンジ産地復興のための推進体制づくり」を除き、プロジェクト開始後にパイロット活動の対象として性急に

取り上げるのではなく、研修、パイロット活動の実施などにおいて事例として活用しつつ、各州に配置されるプロジェクト・オフィサーが各案件関係者と定期的に連絡をとりあう過程で、JICAや地方政府、他のドナーが投入可能なスキームや、必要に応じて他の地域との学習交流や内外の専門家投入などを必要に応じて行う形式が現実的である。

表一 7 パイロット活動事業概要一覧表（2007年6月29日現在）

	案件名	活用度	対象地域	関係者	概要
1.	タカラール県参加型開発行政支援システム (SISDUK) の強化	◎	南スラウェシ州	県政府村落開発局、NGO、地域住民	SISDUKは住民と行政との協働により地域の特性や固有性に基づいた、地域行政による迅速な側面支援を可能とする住民参加型開発の行政支援システム。県政府によれば、将来的には各村にファイールドオフィサーを配置したいとの意向を有している。その育成と配置に関して、ファシリテーター研修のコンテンツの見直し、同システム運用の評価などの懸案課題を抱える。他の州、県・市への波及など、本プロジェクトで一定の支援を行い、研修、パイロット活動や経験共有の場として活用予定。
2.	北ルール県のオレンジ産地復興のための推進体制づくり	◎	南スラウェシ州	県政府農業局、NGO	政府・NGO・農民によるオレンジ産地復興のための体制づくりとオレンジ生産農家の組織強化。県知事のコミットメントは強く、ファシリテーター研修、行動計画、オレンジ生産能力向上のための関係者から成るフォーラムづくりなどが想定されている。
3.	地域住民による自主的な森林資源管理・活用体制の強化	○	ゴロンタロ州南ドゥラマヨ村	県政府（村政府）、地域住民、NGO、ゴロンタロ大学	1980年代、村人のなかには、森林の使用権を外部企業家に売却する動きが出たが、ゴロンタロ大学とNGOが森林資源に関する情報を住民に提供し、また、村道ができ、森でとれるカカオ、シナモンなどの市場での販売が可能となったことから、地域住民の森林管理・活用への意識は向上している。1999年以降、県政府の政策で土地使用権も一部、住民のものとなった。さらに、NGOとCare Internationalによる水道設置プロジェクトが予定されており、生活環境改善も開始されつつある。一方で農民組織は人口3,121人に対して5組織しかなく、更なる充実化が求められ、今後も住民のイノベーションを促進させるために一定のファシリテーターの関与は必要であろうと考えられる。
4.	リンボト周辺環境にかかわる関係者の意識向上	△	ゴロンタロ州	林業省、リンボト流域管理事務所、NGO、大学	リンボト流域管理、環境保全をめぐる各種団体間の意思疎通、協力関係の樹立と、行政、地域住民の意識向上。ただし、ゴロンタロ州が促進するトウモロコシ増産プログラムと開墾事業との絡みもあり、同地における環境保全との両立が課題となっている（かつて林業省配属のJICA専門家が関与した経緯がある）。
5.	コミュニティを基盤とした地域開発能力向上	○	南スラウェシ州	州BAPPEDA、県政府、大学、NGO	これまでの中央政府、地方政府、ドナーなどの地域開発がトップダウン偏重かつカネありきで行われてきた経験を踏まえ、地域の伝統、組織、人材に根ざした地域開発能力向上をめざす。具体的には、日本の協同組合の経験の活用と地域住民組織の活性化が地域経済振興に直結するとの考えを有しており、州内の3県でパイロット化を想定している。
6.	ゴアレンケセ村の災害管理能力向上	△	南スラウェシ州	県政府(村政府)、NGO、地域住民	レンケセ地域で起こった地滑りによる教訓を経て、防災や災害発生後の対応等に関して地域住民が現実的な対応策を取りまとめ、運用している。近年のインドネシアにおける自然災害の多発と対応経験を通じて、全国的に地域の防災・危機管理が叫ばれているなか、地域住民のイニシアティブによる災害対応への取り組みは、行政、NGO、地域住民のかかわりのなかで地域特性に合った災害対応法の取りまとめの一事例となり得る。

	案件名	活用度	対象地域	関係者	概要
7.	トンダノ流域管理フォーラム	△	北スラウエシ州	トンダノ流域管理センター、県政府、流域住民、NGO、州政府	地域住民による森林保全への取り組みがトンダノ流域管理フォーラムへと発展、現在ではブナケン島などの環境保全における他の地域との連携模索の動きがある。その要点は行政と地域住民の関係の橋渡し役であり、地域住民の意識向上と行政との関係促進にある（林業省配属のJICA専門家が関与したことがある）。
8.	中小零細事業振興人材育成	○	北スラウエシ州	ILO、UNDP、NGO、中小零細事業関係者	国際労働機関（ILO）が中心となって実施している中小零細事業の起業研修。これまでUNDPが実施面（資金、研修実施）で支援してきたが、研修とアクションプランの作成にとどまり、具体的な行動が図られなかったため、起業に結びつかなかった。これを行動計画、実施のフォローを通じて具体的に発展的な起業と経済振興へ結び付け得る点が注目される。
9.	地域開発における協働ガイドライン制定計画	○	南東スラウエシ州	地域住民、大学、NGO、州、県・市政府	これまでの地域開発プログラムにおける地方政府、NGO、大学などの経験を集約し、関係者の責任、役割などを協働ガイドラインとして取りまとめ、同州における地域開発における関係者の指針とする計画。
10.	地域住民によるサンゴ礁再生計画	○	南東スラウエシ州	トリトリ村の青年グループ、村政府、村民、NGO	トリトリ村における青年らが中心となって行うサンゴ礁再生のための活動。一部青年は村長、村書記で、他地域の経験をも活用し、サンゴ移植活動を始めている。これまでCommunity Empowerment Program (CEP)で支援してきた他の類似案件を活用して、学習交流を行って、新行動計画を作成、サンゴ礁再生に関する取り組みへと関連づけることも可能。
11.	天然温泉を活用した観光開発計画（旧日本軍施設活用）	△	南東スラウエシ州クランデイ村	村役場、県政府観光局、郡事務所、NGO、村民	同地の天然温泉と旧日本軍が建設した温泉施設を活用した観光開発計画の推進。現在、温泉水源から温泉施設への送水管の設置が懸案事項となっている。NGO関係者らが南スラウエシ州のNGOプログラムなどと連携して、同村の観光開発計画に一定の支援を検討している。
12.	天然温泉を活用した観光開発計画（村政府連合の協働）	△	南東スラウエシ州ソナイ村	村連合会、郡事務所、村役場	同村にある天然温泉を活用して、温泉、宿泊、会議施設から成る観光施設の建設が行われた。これらは村連合会を通じて行われたものであるが、近年温泉のメンテナンスに問題があり、水質の低下、使用されていない浴槽など運営管理上の問題がある。

◎プロジェクトにおいて初年度から取り上げて発展、経験交流へとつなげていくもの

○プロジェクト開始後、研修、アクションプラン作成、選考といった一定のプロセスを経たうえでパイロット化が可能なもの

△各州のプロジェクト・オフィサーや関係者が適宜連絡を取り合い、必要に応じて対応する程度にとどめる