

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
中間レビュー調査報告書

平成21年8月
(2009年)

独立行政法人国際協力機構
インドネシア事務所

イネ事
J R
09-014

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
中間レビュー調査報告書

平成21年8月
(2009年)

独立行政法人国際協力機構
インドネシア事務所

序 文

インドネシア共和国政府は、同国の国内貧富格差の解消を早急に取り組むべき重要開発課題として位置付けており、また、インドネシア共和国は、2001年より本格的な地方分権化を開始し、2004年の法改正を経て、州政府および県政府が地域開発を担うこととなり、地方の開発課題対応能力の向上が求められています。このような状況下、2006年、同政府は、西部インドネシア地域(KBI)との開発格差が顕著である東部インドネシア地域(KTI)における地域開発能力の向上を目指した、技術協力の要請を行いました。

同国政府の要請を受け、国際協力機構は2007年9月より、東部インドネシア地域のスラウェシ島にある北スラウェシ州、ゴロンタロ州、中部スラウェシ州、西スラウェシ州、南スラウェシ州、南東スラウェシ州の6州を対象に、「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト(英語名: Sulawesi Capacity Development Project)」を開始しました。

本案件の協力期間半ばが経過し、2009年5月10日から6月7日の日程で中間レビュー調査が行われました。本調査は、調査内容について日本・インドネシア双方で合意を形成した上で、協力の実施状況、協力効果の発現状況を確認し、今後の協力の取り組みに生かすことを目的として実施され、その結果は、協議議事録としてとりまとめ、署名・交換を行いました。

本報告書は、この中間レビュー調査の結果を取りまとめたものであり、本プロジェクトおよび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、ご支援とご協力をいただ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 21 年 8 月

独立行政法人国際協力機構

インドネシア事務所長 **坂本 隆**

要 約

（協力の背景）

インドネシアにおいては、東部インドネシア地域の開発が過去数次に亘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」の中の重点項目の一つに「地域開発の格差の是正」が定められている。また、2001年より本格的な地方分権化が進められており、2004年には改正自治法32号法（2004）、国家開発計画システム法第25号法（2004）が制定され、地域開発の主役は州・県市政府へと移った。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プロセスにより取り入れ、地域の特性に応じた地域開発計画を作成し実施することが強く求められている。また、州政府には、国家開発計画との整合性をもった州全体の開発計画を作成すると同時に、計画策定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はこれらの課題に関連して、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（1997-2002）、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6州を含めた地域で実施してきており、地方分権体制での地域開発支援に関する経験と教訓、インドネシア側関係者・機関とのネットワーク等のアセットを蓄積している。

こうした背景を基に、スラウェシ6州政府は、地方政府のイニシアティブによる地域開発の推進を図る技術協力プロジェクトを我が国に要請してきた。これを受け、スラウェシ6州において地域開発に係る関係者間の協働メカニズムの定着を目的として、本件が開始された。

（中間レビュー結果）

現在、プロジェクト実施期間の中間点を過ぎ、その進捗をモニターし今後の運営に活かすため、中間レビュー調査が実施された。

本プロジェクトは、インドネシアの開発政策、重点課題と整合性を保っており、妥当性が高いことを確認した。また、本プロジェクトが過去のJICAの類似協力事業のアセットとその経験・教訓を十分に活用しており、効率性は高いと判断できる。プロジェクト・デザイン・マトリックス（以下、PDM）に記述された投入、活動がほぼ計画通りに実施されており、成果の一部については十分なレベルにあることを確認した。なお、中間レビューの一環として、プロジェクト運営の改善のためにPDMが修正された。

妥当性：本プロジェクトは、上述のように、インドネシア政府の開発政策、我が国援助政策およびJICA国別事業実施計画との関連において、また、インドネシアの中期国家開発計画（RPJM, 2004-2009）で主要な課題として取り上げられている東部インドネシア開発、貧困削減、ガバナンスとの関連において、整合性が確保されており、妥当性は高い。

本調査でのインタビューの対象者の多くが、本プロジェクトのアプローチが、従来からの資源投入型のアプローチではなく、地元資源の活用とコミュニティの能力開発を目指すものであり、また、特定のグループを対象とするアプローチではなく地域社会における主要なステークホルダーを包括的にとらえるアプローチである点を高く評価している。

有効性：本プロジェクトの有効性を正確に評価するには時期尚早であるが、本プロジェクトは目標達成に向け着実に進捗している。

プロジェクト目標の指標である「協働メカニズム」はパイロット活動を通して形成されるものであり、現在、パイロット活動の認定事例が2件、同候補が9件あり、今後2009年度の補正予算で他の地方政府がパイロット活動予算を確保するケースが増えることが想定される。このようにパイロット活動が本格化することから、パイロット活動を通して協働メカニズムを定着させるため、それらをモニタリング・評価する枠組み・手法を関係者で開発するとともに、プロジェクト・チームからモニタリング結果に基づいた適切な助言が必要である。

効率性：本プロジェクトが既存のJICAの類似協力事業のアセットとその経験・教訓を基に設計されており、プロジェクト開始直後から本格的な活動に移っている。また、活動に現地のリソースを有効に活用しており、対象地域が広く関係機関が多いにも関わらず、成果と投入コストの費用対効果はかなり高く、本プロジェクトの効率性は高いと判断できる。成果1については、3種の研修を通して参加型開発に関する研修参加者の理解度が上がったことが確認された。成果2については、パイロット活動として認定されたものは2件であり、他に9件が同候補となっている。成果3については、GPCS調査、ニュースレター、ウェブサイト開設を通して、関係者間での情報共有を図っている。

インパクト：インドネシアでは、地方分権化の進展に伴い、地域開発における住民参加型アプローチ、あるいはボトムアップ・アプローチの重要性が地方のステークホルダーの共通の認識になっている。また、県市政府は、村レベルから始まる開発計画作成協議会（ムスレンバン）の運営の改善に取り組んでおり、本プロジェクトのアプローチがその取り組みに大変有効であると考えている。インタビュー調査を通して、①計画官研修やCF研修の参加者が、パイロット活動とは別に独自の研修フォローアップ活動に取り組んでいる事例、②他ドナーの参加型開発支援プログラムの実施に当たって、本プロジェクトのCF研修参加者がファシリテーターとして参加を求められている事例、③本プロジェクトのアプローチ・方法論を関係者間で共有するために、セクター部局（Dinas）職員向けの計画官研修やCF研修の追加実施を計画中の県市の事例等、正の影響が出ていることを確認した。

自立発展性：いくつかの県市レベルでは、パイロット活動の実施組織編成にあたり県知事令・市長令が出されており、強いオーナーシップが発揮されている。州実施委員会（PIC）は、州知事令により本プロジェクト実施のために州レベルに設置されている暫定的な組織であり、PICの機能を内部化して州政府内の恒常的な組織とする取り組みが望まれる。

（提言と教訓）

追加的研修の必要性とこれに関連した専門家の任期延長の必要性。PICの機能が州政府の本来業務として取り込まれ、本件終了後も継続的に維持発展する重要性。構築された協働メカニズムの有効性を測る手法の開発。および、プロジェクト実施期間延長の必要について提言された。

本件のような相手側のオーナーシップと自立発展性を最重視した案件を実施可能にしたものは、経験豊富な日本人専門家と過去の協力を通じて豊富に育っている相手国側リソースというアセットを十分に活用していること。能力開発（CD）の包括性や複層性の視点からの取り組みと整合性が見られること。また、末端行政と地域住民をつなぐ要として、現在の途上国の地方行政においてファシリテーターという存在が大きな意味を持つことなどが教訓として指摘された。

目 次

序 文
要 約
目 次
地 図

第1章 調査団の派遣	1
1-1 目的	1
1-2 調査団員構成・日程	1
1-3 調査方法	3
1-4 面談者	4
第2章 プロジェクトの概要	8
2-1 基本計画	8
2-2 実行計画と活動	9
2-3 実施体制	10
第3章 プロジェクトの進捗状況	14
3-1 投入実績	14
3-2 活動の進捗状況	15
3-3 成果の達成状況	19
3-4 プロジェクト目標の達成状況	22
3-5 プロジェクトの実施プロセス	22
第4章 評価5項目によるレビュー結果	25
4-1 妥当性	25
4-2 有効性	26
4-3 効率性	26
4-4 インパクト	28
4-5 自立発展性	28
4-6 結論	29
第5章 CD研究の視点から見たプロジェクト	30
第6章 教訓、提言および今後の展開	32
6-1 総括	32
6-2 提言	33
6-3 教訓	35
6-4 今後の展開	41
付属資料	
1. 中間レビュー調査結果要約表	45
2. ミニッツ	51
3. ミニッツ付属資料	69
4. スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト活動概念図	110
5. 各県市が配分したアクション・プランへの特別予算	111
6. スラウェシCDプロジェクトとCDの論理的枠組み	112
7. 地方行政の計画と予算執行の連結メカニズム	113
8. 関係者の能力育成・強化と協働メカニズムにかかる簡易報告書	114



- 1. Pohnwato (Marisa)
- 2. Boalemo (Tilamuta)
- 3. Gorontalo Utara (Kwandang)
- 4. Gorontalo (Limboto)
- 5. Bone Bolango (Suwawa)

- 1. Bolaang Mongondow (Kotamobagu)
- 2. Minahasa Selatan (Amurang)
- 3. Kota Tomohon (Tomohon)
- 4. Minahasa Utara (Airmadidi)
- 5. Talaud (Melonguane)

- 1. Majene (Majene)
- 2. Polewali Mandar (Polewali Mandar)
- 3. Mamasa (Mamasa)
- 4. Mamuju (Mamuju)
- 5. Mamuju Utara (Pasangkayu)

- 1. Donggala (Donggala)
- 2. Parigi Moutong (Parigi)
- 3. Kota Palu (Palu)
- 4. Tojo Una-una (Ampana)
- 5. Buol (Buol)



- 1. Sidrap (Sidenreng)
- 2. Bone (Watampone)
- 3. Takalar (Takalar)
- 4. Selayar (Benteng)

- 1. Wakatobi (Wangi-Wangi)
- 2. Kota Bau-Bau (Bau-Bau)
- 3. Buton Utara (Ereke)
- 4. Konawe Selatan (Andoole)
- 5. Konawe Utara (Wanggudu)

SKALA 1 : 4.250.000

0 42,5 85 127,5 170km
0 1 3 4cm

KETERANGAN	
	Ibukota Propinsi Kota Mada
	Ibukota Propinsi Kota Administratif
	Ibukota Kabupaten
	Kota Administratif Ibukota Kabupaten
	Kota Mada
	Kota Administratif
	Kota Lain
	Jalan Raya
	Batas Propinsi
	Sungai
	Danau
	Rawa - rawa
	Gunung berapi / mati
	Bandara / Lapangan Udara Perint
	Pelabuhan Laut

第1章 調査団の派遣

1-1 目的

スラウェシ6州において、地域開発に係る関係者間の協働メカニズム構築を通して、地方分権化に対応するための地域社会全体の地域開発能力が向上することを目的として、2007年9月より2010年9月までの3年間の協力期間で「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」を実施している。このプロジェクトは、JICA 国別援助実施方針における重点プログラムのひとつである「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に位置づけられ、その成果が、同プログラムの他のプロジェクトや、サブプログラムへの波及効果を生むことが期待されている。

現在、プロジェクト実施期間の中間点を過ぎ、活動と成果の発現状況につき進捗を確認し今後の運営に活かすため、中間レビュー調査が実施された。

1-2 調査団員構成・日程

(1) 調査団員構成

	担当	氏名	所属	期間
1	総括／団長	神田 道男 Mr. Michio KANDA	JICA 専門技術嘱託	5/24-6/5
2	地域開発／副団長	下田 道敬 Mr. Michiyuki SHIMODA	JICA 国際協力専門員 (ガバナンス)	5/24-6/5
3	プログラム管理/ 協力計画	押切 康志 Mr. Koji OSHIKIRI	JICA 東南アジア第一・大洋 州部東南アジア第1課	5/24-6/6
4	CD(キャパシティー・ ディベロップメント)	細野 昭雄 Dr. Akio HOSONO	JICA 研究所客員専門員	5/14-22
5	CD(キャパシティー・ディベロ ップメント)	小林 誉明 Dr. Takaaki KOBAYASHI	JICA 研究所研究員	5/14-22
6	協力企画	徳丸 周志 Mr. Shuji TOKUMARU	JICA マカッサル・フィー ルド・オフィス (MFO) 企 画調査員	5/11-6/6 現地参団
7	協力企画	山田 智之 Mr. Tomoyuki YAMADA	JICA インドネシア事務所	6/1-4 現地参団
8	協力企画	鈴木 幸子 Ms. Sachiko SUZUKI	JICA MFO 企画調査員	5/11-6/6 現地参団
9	評価分析 1	皆川 泰典 Mr. Yasunori MINAGAWA	(株)システム科学研究所 上席研究員	5/10-6/6
10	評価分析 2	柿崎 芳明 Mr. Yoshiaki KAKIZAKI	合同会社セワナ 代表社員	5/10-6/6

(2) 日程

日順	月 日	活 動
1	5月10日(日)	先発調査団ジャカルタ入り(皆川、柿崎)
2	5月11日(月)	マカッサルへ移動 MFOにて打ち合わせ
3	5月12日(火)	プロジェクトと打ち合わせ
4	5月13日(水)	ゴロンタロ(ゴロンタロ州) / クンダリ(南東スラウェシ州)へ移動 州実施委員会(PIC)、プロジェクト・オフィサー(PO)へインタビュー
5	5月14日(木)	政策決定者、計画官、ファシリテーター、およびマスターファシリテーターへのインタビュー(ゴロンタロ州:北ゴロンタロ県、ポフワト県 南東スラウェシ州:南コナウエ県、ワカトビ県) 【研究所団員ジャカルタ入り(細野、小林)】
6	5月15日(金)	マカッサルへ移動 プロジェクトと打ち合わせ 研究所団員マカッサル入り
7	5月16日(土)	団内打ち合わせ
8	5月17日(日)	パル(中部スラウェシ州) / マナド(北スラウェシ州)へ移動
9	5月18日(月)	PIC、政策決定者、計画官、ファシリテーターへのインタビュー (中部スラウェシ州:パル市、パリギ・モウトン県、トジョ・ウナウナ県 北スラウェシ州:ボウラン・モゴンドウ県、北ミナハサ県)
10	5月19日(火)	BAPPEDA 局長へのインタビュー PO へのインタビュー マカッサルへ移動
11	5月20日(水)	団内打ち合わせ
12	5月21日(木)	マムジュ(西スラウェシ州) / シドラップ(南スラウェシ州)へ移動
13	5月22日(金)	政策決定者、計画官、ファシリテーター、およびPICへのインタビュー(シドラップ県およびマムジュ県)
14	5月23日(土)	政策決定者、計画官、ファシリテーターへのインタビュー(西スラウェシ州:ママサ県、ポレワリ・マンダル県) マカッサルへ移動
15	5月24日(日)	本体調査団員ジャカルタ入り
16	5月25日(月)	【本体調査団(神田、下田、押切)】 インドネシア事務所打ち合わせ、日本大使館表敬 内務省表敬、BAPPENAS 表敬 【先発調査団】 PIC、政策決定者、計画官、ファシリテーターへのインタビュー(南スラウェシ州タカラール県) ハサスディン大学村落開発修士コース教員および学生へのインタビュー

17	5月26日(火)	マカッサルへ移動、団内打ち合わせ
18	5月27日(水)	団内打ち合わせ PLSD Institute へインタビュー
19	5月28日(木)	ゴロンタロへ移動 BAPPEDA 局長、PIC へインタビュー 州知事表敬訪問
20	5月29日(金)	北ゴロンタロ県、ポワト県の計画官、ファシリテーター研修参加者へインタビュー、 PO へインタビュー
21	5月30日(土)	マカッサルへ移動、団内打ち合わせ
22	5月31日(日)	団内打ち合わせ
23	6月1日(月)	6州のフォーカルポイントとの協議
24	6月2日(火)	6州の BAPPEDA 局長との協議およびミニッツ署名
25	6月3日(水)	ジャカルタへ移動 インドネシア事務所へ報告
26	6月4日(木)	内務省へ報告 日本大使館へ報告
27	6月5日(金)	報告書作成打ち合わせおよび作業
28	6月6日(土)	ジャカルタ発
29	6月7日(月)	日本着

1-3 調査方法

本中間レビュー調査は、「JICA 事業評価ガイドライン（改訂版）」に基づき、以下の手順で実施された。

- (1) 2007年8月7日付で JICA とスラウェシ 6 州 BAPPEDA 局長との間で締結された R/D にあるプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) に基づいて、中間レビューのための評価グリッドを作成する。
- (2) 関係者へのインタビューを含む、いくつかのデータ収集方法を通じ入手した情報をもとに、これまでの本件の実績（投入、アウトプット）及び実施プロセス（活動、マネジメント体制）を検証する。
- (3) 「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」の 5 項目から、本件の実績を評価する。
- (4) 上記の作業を通して、本件の残りの実施期間の活動及びその後の展望に関する提言を行う。なお、評価 5 項目の内容は以下の通りである。

評価 5 項目	評価の視点
妥当性	当該国の開発政策、現場のニーズに対して、本件のアプローチはどの程度妥当か。
有効性	活動と成果を通じて、プロジェクト目標がどの程度達成されているか、また、いかに効果的に達成されているか。

効率性	プロジェクトへの投入資源がいかにかに有効に活用され、活動及び成果につながっているか。
インパクト	プロジェクトの実施により、長期的、間接的効果や波及効果がどの程度あるか。
自立発展性	外部支援が終了した後に、プロジェクトの成果を維持・発展できるか。

1-4 面談者

1-4-1 インドネシア側関係者

ジャカルタ

内務省 (MoHA) 援助調整局	
Mr. Trisulo Budi Santoso	二国間協力課長
Ms. Marlina	二国間協力課
Mr. Nurhayadi	海外協力局
国家開発企画庁 (BAPPENAS) 地域開発局	
Mr. Sumedi	地域社会経済分析課長

スラウェシ

●ゴロンタロ州		
Prof. Dr. Ir. Hj. Winarni Monoarfa, MS	州 BAPPEDA 局長	州実施委員会/政策決定者 (本邦研修参加者)
Ir. Aryanto Hussain, MMP	州 BAPPEDA 経済部長	州実施委員会/フォーカルポイント (PLSD 本邦研修参加者)
Nana Yuliana Enggoa, SS/Ismawati Gobel	州 BAPPEDA 開発経済協力課長	州実施委員会 (計画官研修参加者)
Yusnan Ahmad S. Pt	州 BAPPEDA プログラム課長	州実施委員会
Dedi Ijil	KIM Agropolitan	ファシリテータートレーニング参加者
北ゴロンタロ県		
Yowan Puluhalawa	県 BAPPEDA 職員	計画官研修参加者
Siswan Ahudulu	Forda Pengembangan GU	ファシリテータートレーニング参加者
ポフワト県		
Irfan Saleh, S. Pt	県 BAPPEDA 計画課長	計画官研修参加者
Anshar Akuba	ファシリテーター	ファシリテータートレーニング参加者
ゴロンタロ州		
Arusdin Bone	LP2G	マスターファシリテーター
●中部スラウェシ州		
Drs. Rais Lamangkona MT	州 BAPPEDA 局長	政策決定者
Ir. CH. Sandra, T, MTP	州 BAPPEDA 経済部長	州実施委員会会長

Drs. M. Ramlan Yunus, Msi	州 BAPPEDA 経済二課長	州実施委員会事務局
Anwar Djanggola, SE	州 BAPPEDA 経済二課 職員	計画官研修参加者
パル市		
A. Mulhanan Tombolotutu, SH	副市長	政策決定者
Ir. Dharma Gunawan Mochtar, M. Si	市 BAPPEDA 局長	政策決定者
Zulfinachri Ahmad. S. STP, M. Si	市 BAPPEDA インフラ管理課長	計画官研修参加者
Ibnu Munshir, SP	市 BAPPEDA プログラム課長	計画官研修参加者
Gunawan Arsyad AH	パル市開発促進チーム	ファシリテータートレーニング参加者
パリギ・モウントン県		
Ir. Moh. Idrus, Msi	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
Helmi Dahlan, ST	県 BAPPEDA 計画一課長	計画官研修参加者
Supriyanto	県 BAPPEDA 職員	ファシリテータートレーニング参加者
トジョ・ウナウナ県		
Ir. Moh. Taslim DP. MM	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
Dra. Yolanda	県 BAPPEDA 社会文化課長	計画官研修参加者
Arief Rahman, SE	アンパナ郡開発局	ファシリテータートレーニング参加者
●南スラウェシ州		
Ir. H. Tan Malaka Guntur, Msi	州 BAPPEDA 局長	政策決定者
Drs. A. Irawan Bintang, M. Si	州 BAPPEDA 社会文化課長	州実施委員会
A. Rahmi Bahariwaty, P, ST, M. Si	州 BAPPEDA 協力課長	州実施委員会
Khudri Arsyad	Forum Information Communication Non Organization	州実施委員会
Ir. Budi Santoso, Msi	州 BAPPEDA 人材育成課長	ファシリテータートレーニング参加者
Andi Yaniwati S. Sos, MM	州 BAPPEDA 職員	計画官研修参加者
シドラップ県		
A. Hasanuddin	県官房	政策決定者
Syamsul Rizal, S. Pi	農業局職員	ファシリテータートレーニング参加者
Abdul Hadi, S. Sos, M. Si (cadangan)	県 BAPPEDA 研究開発課	計画官研修参加者
Anwar D. Nurdin (cadangan)	県 BAPPEDA 経済開発課	計画官研修参加者
Towani 村農民グループ		
タカラル県		
Ir. H Nirwan Nasrullah	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
Kamaluddin, SE	コミュニティエンパワメント局職員	ファシリテータートレーニング参加者
Nur Linda	SISDUK フィールドオフィサー	ファシリテータートレーニング参加者
Drs. Jamaruddin	県 BAPPEDA 研究開発課	本邦青年研修/計画間研修参加者
●南東スラウェシ州		
Drs. H. La Ode Ali Hanafi, M. Si	州 BAPPEDA 局長	政策決定者

La Ode Muh. Ali Said, SE, M. Si	州 BAPPEDA 経済課	計画官研修参加者
Ir. La Ode Muh. Alwi	州 BAPPEDA 社会文化課	計画官研修参加者
Dr. La Ode Nafiu	Haluleo 大学	州実施委員会
Nur Aisyah Rauf	Equator	州実施委員会
南コナウエ県		
Arsalim SE	県 BAPPEDA 官房	政策決定者
Abdul Jalil. S. SOS. M. KES	県 BAPPEDA 経済開発課長	計画官研修参加者
Ab. Maal	LAPPAM	ファシリテータートレーニング参加者
Zulkifli Sarita	インフラ局	計画官研修参加者
ワカトビ県		
Ir. Abd. Manan, MSc.	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
Ir. Abd. Halim, Msi	県 BAPPEDA 官房	マスターファシリテーター
Saoruddin, Spi, Msi	県 BAPPEDA 職員	ファシリテータートレーニング参加者
Sunarwan	NGO	ファシリテータートレーニング参加者
Sariamin, SPd, Msi	県 BAPPEDA 協力課長	計画官研修参加者
●北スラウェシ州		
Dr. Ir. Adolf Lucky Longdong MED.	州 BAPPEDA 局長	政策決定者
Ir. Mieke Pangkong, M. Si	州 BAPPEDA 研究開発課長	州実施委員会コーディネーター
Ir. Bernadetha Emmy Syafii, M. Si	州商工局商工課長	州実施委員会
DR. Noudy Tendean, M. SI	州官房総務課	州実施委員会
Djonny Pabisa, S. Pd, M. Pd	州人材育成局事務局計画・評価課長	計画官研修参加者
ボウラン・モゴンドウ 県		
Drs. Suharjo Makalalag, M. Ed	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
Verico Ngangi	Forum Peduli Masy. Madani	ファシリテータートレーニング参加者
北ミナハサ県		
Denny H. Mononimbar, BA	コミュニティエンパワメント局職員	計画官研修参加者
Max J Ombeng, BSc	県 BAPPEDA 総務課	計画官研修参加者
Drs. Franky Koloud	Lempalhi Minahasa	ファシリテータートレーニング参加者
●西スラウェシ州		
Ir. M. Hatta Latief, M. Eng	州 BAPPEDA 局長	政策決定者
Ir. Lilies Listiowaty	州 BAPPEDA 協力課長	州実施委員会
Ir. Muh. Aksan MT	州 BAPPEDA 社会文化課長	PLSD 本邦研修参加者 / 州実施委員会
Amran B, S. Ag, M. Pd	Tomakaka 大学	州実施委員会/ファシリテータートレーニング参加者
ママサ県		
Maryam, S. Kel	県 BAPPEDA インフラ課長	計画官研修参加者
Ir. Lestin Msi	県 BAPPEDA 職員	ファシリテータートレーニング参加者

ボレワリ・マンダラ県		
Ir. H. Bahrhun Bando, MM	県 BAPPEDA 局長	政策決定者
H. Agusnia Hasan Sulur, SP, M. Si	県 BAPPEDA 総務課	計画官研修参加者
Muhammad Ali	BLPM	ファシリテータートレーニング参加者
ハサスディン大学修士コース		
Deddy Tikson	村落開発プログラム長	
Israwanto Masia	ゴロンタロ州	学生
Ika Frilianty Jusuf	ママサ県	学生
PLSD インスティトゥート		
Prof. Dr. Darmawan Salman	ハサスディン大学	
Ir. Musran Andi Muchsin, Msi	コミュニティエンバロメント局職員	
Bachrianto Bachtiar	代表コーディネーター	
Ir. Sukanto Toding MSP, MA	南東スラウェシ州 BAPPEDA 経済課長	PLSD 本邦研修参加者

プロジェクト関係者

専門家	
佐久間 弘行	プロジェクト リーダー/地域開発政策
中嶋 浩介	ネットワーク構築/業務調整
新谷 直之	研修管理/地方行政
Mr. Ashar Karateng	コンサルタント/ファシリテーター研修
プロジェクト オフィサー	
Ms. Nur Syarhijjah Bone	ゴロンタロ州
Mr. Azis Gapnal	中スラウェシ州
Mr. Kamaruddin Azis	南スラウェシ州
Mr. Ruslan	南東スラウェシ州
Ms. Noni A Tangkilisan	北スラウェシ州
Mr. Manarangga Amir	西スラウェシ州

1-4-2 日本側関係者

大使館	
伊従 誠	参事官
櫻井 雄一	二等書記官
JICA インドネシア事務所	
坂本 隆	所長
富谷 喜一	次長
中川 和夫	MFO 現地事務所長

第2章 プロジェクトの概要

2-1 基本計画

プロジェクトは、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM:添付資料参照）に基づき実施されている。PDMに示される協力シナリオは下表の通りである。

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16日～2010年9月15日（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係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 州および県・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

2-2 実行計画と活動

上記の基本計画に基づき、本件はスラウェシ6州の州政府、県・市政府、住民、NGO、大学等の地域開発に関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・制度の強化をともなう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。

(添付資料4：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)

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、「(南)スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト」で整備された参加型地域社会開発(PLSD)研修をベースに、政策決定者研修および計画官研修に活用し、また、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)で確立されたファシリテーター育成手法をファシリテーション研修へ活用している。

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
「計画官研修」	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・インスティテュート」に講師経験者が在籍しており、同インスティテュートからリクルートしている。また、ファシリテーション研修は、PKPMで育成されたマスターファシリテーターを中核に研修が実施されている。

さらに、州および県・市の関係者を対象とした「計画官研修」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・宿泊施設を活用している。

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持ち、JICAの協力によってハザス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実施している。同修士コースは、州および県・市の地域開発企画局の計画担当職員を対象としている。尚、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」および「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、強い要望が挙がっている他の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を実施している。

(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中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に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、地域開発に係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・制度作りへの支援を計画している。

2-3 実施体制

(1) JICAプロジェクトチーム

本件は、東部インドネシア地域開発支援プログラムの中の、「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付けられている。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(本調査実施時点では3分野で3名を既に配置)。また、インドネシア側関係者から強い要請が挙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およ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している。

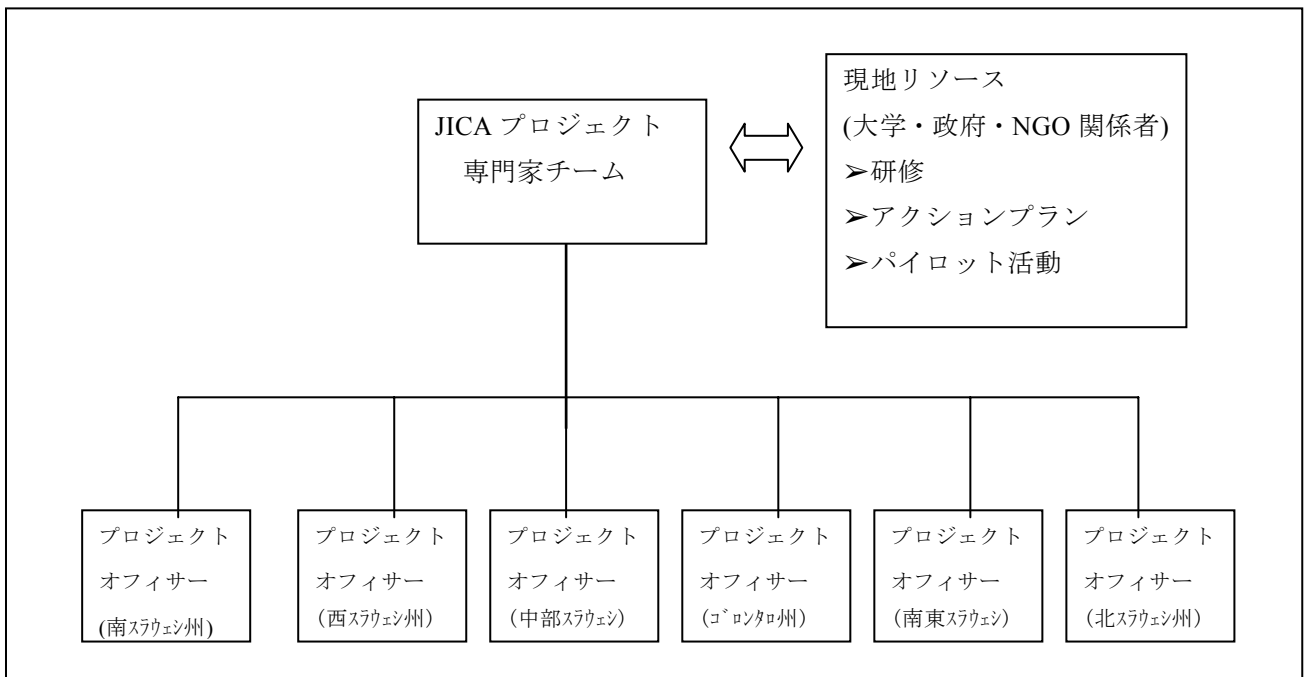
- * 総括/地域開発
- * 地域ネットワーク構築/業務調整
- * 開発研修運営/地方行政 (プロジェクト開始から2年間)
- * 参加型開発/制度化 (プロジェクト開始1年6ヵ月後に配置)
- * コミュニティ開発 (ナショナルエキスパート)

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・進捗モニタリングおよ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を配置している。プロジェクトオフィサーの主なTORは以下の通りである。

- * 地域開発に関する情報の収集
- * 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
- * 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
- * プロジェクト活動の進捗等に関するドキュメント化
- * 州に設置されるプロジェクトオフィスの運営管理

したがって、JICAプロジェクトチームの実施体制図は次の通りである。

図 JICA プロジェクトチームの実施体制図



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および組織・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付け、効果的・効率的な活動の実施が行えるように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関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関わり、ファシリテーション能力に秀でた NGO および政府関係者等、スラウェシ島内のリソースを十分に活用している。

(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件形成調査時の協議およ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、以下の関係機関および各レベルでの委員会の設置が合意されている。

プロジェクト実施関係機関

窓口機関：内務省援助調整局

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

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 (JCC)	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持つ	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 (PIC)	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、活動実施に関す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	必要に応じて	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関する各州地域開発企画局の担当職員が以下の通り配置されている。

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	住民福祉課長	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	計画部長	地域開発マネジメント研修参加

本件事前評価時には、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・体制作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。

第3章 プロジェクトの進捗状況

3-1 投入実績

(1) 日本側

日本側の投入は、インドネシア側と JICA が署名を交わした R/D (2007 年 8 月 7 日付) に基づいて実施されており、ほぼ計画通りである。

① 専門家派遣

2007 年 9 月の CD プロジェクト開始から 2009 年 5 月までの間、日本人長期専門家 3 名 (63 人月)、短期専門家 5 名 (6 人月) が派遣されている (付属資料 3 の ANNEX3 を参照)。また、ファシリテーター研修モジュールの基となっている「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) (2004-2006) のマスターファシリテーター¹の 1 人をインドネシア人専門家 (コミュニティ開発) として採用し、日本人長期専門家と同じ位置づけで同プロジェクトに参画させている。

② 研修生受け入れ

本邦研修については、合計 25 名をスラウェシ 6 州から受け入れている²(付属資料 1 の ANNEX7 を参照)。具体的には「参加型地域社会開発 (PLSD) 研修³」(JICA 中部国際センター、2007 年度 1 回 2 名、2008 年度 2 回 5 名) に 7 名、カウンターパート研修 (2008 年 11 月実施) に 5 名 (州 BAPPEDA 局長) を受け入れた。このほか、本プロジェクトの計画外として、以下の集団研修に参加者を送った (詳細は、付属資料 3 の ANNEX7 を参照)。

- ・「Regional Development Management (2007 年度)」(中部国際センター) に 2 名
- ・「Training Program for Young Leaders (Local Administration)」(2008 年度) に計画官研修修了者のうち 9 名
- ・「Collaboration between local governments and civil organization for Asia」研修 (JICA 東京国際センター) に 2 名

③ 供与機材

各州に、プロジェクト活動用に車両を各 1 台提供した (付属資料 3 の ANNEX5 を参照)。

④ 現地活動費

プロジェクト活動実施支援のため、各州とプロジェクト・チームとの調整役としてプロジェクト・オフィサー (PO) ⁴を計 6 名採用した (付属資料 3 の ANNEX3 を参照)。また、現地活動費を用いて、現地国内研修として政策決定者セミナー、計画官研修、ファシリテーター研修を実施したほか、ハサヌディン大学村落開発計画修士コースへの支援、研修ニーズ・アセスメント調査等、さらにはニューズレターの発行等を行った。年度別の現地活動費は、以下の通りである。

¹ PKPM プロジェクトでは、ファシリテーター研修参加者のうち、特に優秀な参加者 7 名をマスターファシリテーターとして認証している。

² 付属資料 1 のミニッツには、本邦研修受け入れを 26 名としているが、これはカウンターパート研修への州 BAPPEDA 局長の参加者を 6 名と計算したためである (実際には、直前に南スラウェシ州 BAPPEDA 局長が不参加になり、他の 5 名のみの参加となった。)

³ 同研修コースは、「PLSD プロジェクト計画と管理」(8 月実施) と「PLSD 理論と実践」(1-2 月実施) の 2 コースがある。

⁴ PO: プロジェクト・チーム側が配置 (雇用) した。3 名は、各州出身の PKPM のマスターファシリテーターであり、他 3 名は各州の NGO 出身。

2007年度	15億21百万ルピア
2008年度	43億91百万ルピア
2009年度	37億79百万ルピア（予算）

（2）インドネシア側

インドネシア側からの投入についてR/Dの中で以下の4項目を合意しており、1、2については問題なく実施されている。活動予算については、インドネシアの予算期間が1月～12月であり、前年の8月頃には次年度予算を申請するシステムのため、プロジェクト・チームは対象となる州・県・市政府に予算確保の要請を早めに行っている。

① カウンターパート

各州に、州知事令により本プロジェクトの州実施委員会（PIC; Provincial Implementation Committee, BAPPEDA 局長が委員長）が設置されている。本プロジェクト担当（フォーカルポイント（FP）と呼称、BAPPEDA の部長クラス）が PIC 事務局となっている。（付属資料1の ANNEX4 を参照）。さらに、各州で5県・市を選定し（南スラウェシ州のみ4県であり、6州で合計29県・市が対象）、同県・市のステークホルダー（地方政府職員、NGO 関係者等）を対象に研修活動、パイロット活動が実施されている。

② 各州における執務室

各州 BAPPEDA 内に、本プロジェクトの PO の執務室が用意されている。

③ カウンターパート予算

6 州政府が配分した本プロジェクト向け予算は、6 州合計で以下の通りである。

2008年分	11億84百万ルピア
2009年分	12億3百万ルピア

（一部、州のドナー向けカウンターパート費全体が含まれている）

④ パイロット活動に関する実施予算の一部

関係する県・市が配分した本プロジェクト向け予算は、以下の通りである。2009年分の予算はパイロット活動向けのもので大きな部分になっている。

2008年分	4億86百万ルピア
2009年分	15億88百万ルピア

3-2 活動の進捗状況

本プロジェクトの活動は、以下の通り概ね計画通りに実施されている（付属資料6-10）にプロジェクト・チームの活動記録が記載されている）。

（1）研修

活動	中間評価時点の結果
1-1 研修ニーズの分析	➤ 研修ニーズ調査（Training Needs Assessment; TNA）を2007年12月～2008年3月実施。調査では PLSD に関する調査項目があることから、同理論に詳しい PLSD 研究所 ⁵ に委託して実施。

⁵ PLSD 研究所; PLSD Institute Indonesia。本邦研修である PLSD 研修の修了者、南スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト関係者がメンバーの民間研究所。2007年開設。本部は南スラウェシ州マカッサル市

1-2 研修プログラムの作成・改訂	<p>➤ 上記研修ニーズ調査結果を踏まえ、研修プログラムの作成・改訂を、以下の手順で実施した。</p> <p>① 上記研修ニーズ調査結果を検討するワークショップを開催（2008年3月3-5日、マカッサルにて）</p> <p>② 短期専門家の大濱裕日本福祉大学教授（PLSD）を交えて計画官研修の研修デザイン、教材の改訂を協議するワークショップを実施（2008年3月）</p> <p>③ 内務省（公務員研修の責任機関）、各州関係者間で計画官研修とCF研修の内容を最終確認する会合を開催（2008年4月）</p>
1-3 研修の実施	<p>➤ 成果1に対応する中心的活動である研修活動は、以下の通りほぼ計画通りに実施されている。（付属資料3のANNEX8を参照）</p> <p>1) 政策決定者セミナー：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各県・市より県知事・市長、議会議長、BAPPEDA 局長が原則として参加。計101名参加。 ・南スラウェシ州マカッサル市、北スラウェシ州マナド市で各1回実施。 ・短期専門家（大濱日本福祉大学教授）による、PLSD 教材を用いた講義形式。 <p>2) 計画官研修：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・BAPPEDA 職員、他事業局計画官を対象に各州より州4名、5県より各5名が参加。計179名参加。 ・マカッサル市、マナド市で各3回、計6回実施。研修期間は10日間。 ・PLSD の教材をベースに研修ニーズ調査に基づき改訂した教材を用いて実施。講師は、PLSD 研究所に属する大学講師、行政官が担当。 ・南スラウェシ州及び北スラウェシ州の公務員研修所の施設を利用。研修実施費の一部は、同2州政府の年間予算が使用されている。 <p>3) コミュニティファシリテーター（CF）研修：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・PKPM プロジェクトのファシリテーター研修教材を用いて、同プロジェクトでマスターファシリテーターとなった7名を講師にして実施。 ・全研修コースは1モジュール（1モジュールの研修期間は5-8日）で構成されることから、シリーズ1とシリーズ2の2回に分け実施。 ・NGO、行政官を対象に各州の対象5県から各2名を招待し、計52名が参加（シリーズIの参加者30名、シリーズIIの参加者22名）。全コース修了者は、シリーズ1で22名だった。現在、シリーズ2の第3モジュール目が終了しており、2モジュールのみが未実施である。 ・2008年度では、短期専門家（CF育成）の派遣に合わせて、CF研修の強化としてワークショップを3回開催した。 <p>➤ 上記の3研修コースは、これまでのJICA協力事業のアセットを用いており、短期間の準備期間で研修の実施が可能になった。また、開催場所は、マカッサルへの偏重を防ぐため、政策決定者セミナーと計画官研修は南スラウェシ州と北スラウェシ州で開催している。CF研修は、5つの州都を巡回して開催するなど、6州の公平な取扱いに留意していることが確認された。</p>

1-4 アクション・プラン作成への助言・支援	<p>▶ 研修終了後、計画官研修参加者と CF 研修参加者からのアクション・プラン作成への助言要請に対し、プロジェクト・チームは PIC と共同で、パイロット活動の認定基準等について助言をすると共に、必要に応じて各県・市の現場を訪問し、議会関係者、政策決定者向けに本プロジェクトの概要を説明し、予算確保などへの支援をしており、2008年11月から2009年3月までに、7つの県・市への助言活動が実施されている。</p>
1-5 州政府、県・市政府の地域開発計画等へのアドバイス	<p>▶ 研修活動及びそのフォローアップ活動のほか、州・県・市政府からの地域開発計画への助言依頼に対し、以下の通りプロジェクト・チームは関係機関との協議に積極的に参加している。これらは、本プロジェクトの存在感が、当該地域で拡大しつつあることを示している。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 中部スラウェシ州パル市「Community Empowerment District Program(PDPM; 国家プログラム PNPM の県政府版)」への助言 2) 南東スラウェシ州のブロックグラントプログラムへの助言 3) 南スラウェシ州タカラール県の SISDUK⁶の運営に関する助言
1-6 州および県・市の計画担当者及び NGO スタッフ 向けにハサヌディン大学村落開発計画修士コース支援	<p>▶ ハサヌディン大学村落開発計画修士コースが、ハサヌディン大学により計画通り実施中である⁷。今回は、南スラウェシ州以外の5州の行政官・NGOを対象に実施するものであり、現在は26名が受講中である。本プロジェクトで経費の一部を提供している(受講生の生活費等は各地方政府負担)ほか、本プロジェクトの活動内容の説明、PLSDに関する講義を担当している。</p>
1-7 本邦研修への参加者派遣	<p>▶ 上記3-1で説明したとおり、本プロジェクトで当初計画した本邦研修は、カウンターパート研修と PLSD 研修の2つであったが、計画外で3つの集団研修へ参加者を送った。本邦研修は、各州の本プロジェクト関係者への貴重なインプットになるとともに、本プロジェクト参加への強いインセンティブになっている。本プロジェクトでは、本邦研修参加者に研修報告を義務付け、それをニューズレターに掲載しているが、関係者に公平感を持たせる意味から、この方針は引き続き堅持する必要がある。</p>

(2) パイロット活動

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	<p>▶ アクションプランがパイロット活動として認定される過程は、一般的に次のとおりである。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 研修参加者によるアクションプランの作成と県・市関係者との協議 2) PIC と対象県・市間でのパイロット活動の認定8基準⁸に関する協議
---------------------------------	---

⁶ 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)において開発された参加型開発行政支援システム。詳細は、「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」(2007年8月)のp37を参照。

⁷ 第1回目の同修士コースは、「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)」及び「地方行政人材育成プロジェクト(2002-2006)」で南スラウェシ州内の行政官向けに実施された。

⁸ 本プロジェクトでは、研修参加者が作成したアクションプランのうち、8つの基準(1)地方政府の能力強化が目標、2)住民の主体的参加、3)地方政府のコミットメント、4)公平性、5)各ステークホルダーの責任の明確化、6)ステークホルダー間の協働促進、7)現存資源の活用、8)地域特性の確保)に合致したものを「パイロット活動」と定義している。この認定はプロジェクト・チームと PIC の間で合意された上で、両方で覚書を締結している。

	<p>3) PIC およびプロジェクト・チームによる現場視察</p> <p>4) プロジェクト・チームとPICによるパイロット活動の認定基準に基づく確認と覚書 (MOU) の締結</p> <p>現在、パイロット活動に認定されている事例は、本章末の表-1 に示す通り、南東スラウェシ州ワカトビ県と中部スラウェシ州トジョウナウナ県の2件である。両方とも 2009 年 4 月に正式認定された (締結された MOU の例は付属資料 4 を参照)。</p> <p>➤ 研修参加者が他のステークホルダーとアクションプランを共同作成して、県・市政府と予算確保等の調整をするまでにはある程度の時間を要するが、上記のトジョウナウナ県のケースは、計画官研修終了 (2008 年 8 月) 後 4 か月後の 2009 年 1 月に、既に対象の村で住民向け説明会を開始しており、同計画官の強いリーダーシップによるところが大きい。</p> <p>現在、上記 2 件のほか、9 件がパイロット活動を提案中である (本章末の表-1 参照)。また、インドネシアの予算期間が 1-12 月のため、次年度予算確保のためには 8 月頃に予算申請をする必要があるが、計画官研修 (2008 年 6 月、8 月、10 月に実施) の後半のコースに参加した県・市は 2009 年の予算申請に間に合わなかったため、パイロット活動 (県・市政府からの予算配分が認定基準の一つ) の提案ができなかったと推測される。こうした県・市は 2009 年度補正予算を用いてパイロット活動を提案することが予想されるので、今後パイロット活動の認定数は着実に増えるものと思われる。</p> <p>➤ 一方、研修後のフォローアップ活動の進展が遅くパイロット活動の提案に至らない県・市に対して、本プロジェクトへの取り組みを強化させる指導・助言活動が必要である。</p>
2-2 パイロット活動の形成	<p>➤ 上記 2-1 に示した通り、PIC の調整とプロジェクト・チームからの助言活動がパイロット活動の形成に大きな役割を果たしている。</p>
2-3 パイロット活動の実施・モニタリング・評価	<p>➤ 現段階は、パイロット活動 2 件の活動が開始されたばかりであり、具体的なモニタリング・評価の枠組みは関係者間で明確になっていない。</p> <p>➤ しかしながら、パイロット活動を通して協働メカニズムが定着化することが、プロジェクト目標の達成になることから、本プロジェクト・チームはPICがパイロット活動のモニタリングと評価の枠組みを作成・実施していくことを支援する必要がある。</p>
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)	<p>➤ 中間評価の時点では、パイロット活動 2 件が活動を開始したばかりであり、地域開発の制度化の過程にある。パイロット活動の認定 8 基準の実効性が確認されれば、協働メカニズムのガイドラインの一つに成り得る。</p>

(3) ネットワーク・経験共有

3-1 先行地域開発事例の調査・分析	<p>➤ 先行地域開発事例調査 (Good Practice Case Study; GPCS) は、州 PIC の運営能力向上と成功事例の経験共有を目的として、以下の手順で実施された。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) GPCS の枠組みに関するワークショップ (2008 年 1 月) 2) 各州での GPCS 調査内容に関するワークショップ (2008 年 2-3 月) 3) GPCS 調査の実施 (2008 年 5 月-2009 年 3 月) 4) 各州での GPCS 調査結果報告ワークショップ (2008 年 6 月-2009 年 3 月) 5) GPCS の合同発表会 (全体ワークショップ、2009 年 1 月)
3-2 パイロット活動の経験共有	<p>➤ 本プロジェクトのウェブサイトは、2008 年 6 月にまず日本語版が公開された。さらに、2008 年 11 月にインドネシア語版が公開された。インドネシア語版は、日本人専門家が翻訳を担当した。</p> <p>➤ ニュースレター (インドネシア語) は 2008 年 6 月以降 3 カ月ごとに 6 州の関係者向けに計 4 回発行している。さらに、同ニュースレターの予算 (毎回約 5 万円) は、1 号、2 号についてはプロジェクト・チーム側が負担したが、3 号以降は各州が順番に負担することで各州 PIC と合意した。プロジェクト・チームは、州間におけるオーナーシップが高まっていると見ている。</p>
3-3 本プロジェクト参加者間のネットワーク形成	<p>➤ 本プロジェクト参加者間のネットワーク形成として、各州の BAPPEDA 長官、PIC メンバー、プロジェクト・チーム (専門家、秘書等)、PO 等のプロフィールを紹介する小冊子を作成・配布した。</p>
3-4 各州における情報発信・提供の体制整備	<p>➤ 南東スラウェシ州ワカトビ県では、県独自でパイロット活動に関するニュースレターの発行を計画している。</p>

3-3 成果の達成状況

各成果の達成状況を以下に示す。

(1) 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。

指標	中間評価時点の結果
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	<p>➤ 活動をモニタリングしている各州 PIC 及び PO へのインタビューによれば、研修内容は概ね理解されている。</p> <p>しかし、現状での理解度や有効性の認識は、研修後の実践活動に主体的に関わっているかに左右される。例えば、南東スラウェシ州ワカトビ県ではすでに 6 村において実践活動が展開されており、政策決定者、計画官や CF などが研修で習得した知識やスキルを有効に活用している。</p>
関係者が協働で作成したアクションプラン数	<p>➤ アクションプランは、研修参加者が研修終了後に関係者と協議して作成した計画であり、これが認定基準をクリアしたものがパイロット活動に認定される。中間レビュー調査時に収集した資料で、特別予算が確保されたアクションプランは、2008 年は 5 件 5 プランあり、2009 年は 12 県・市 16 プランであった (付属資料 5 を参照)。したがって、予算の確保前の段階のアクションプランの数は、これを上回ると推測される。</p>

	<p>▶ ただし、県・市で計画中のアクションプランをモニタリングする仕組みが十分でないため、正確な件数は把握されていない。</p>
パイロット活動の経験を反映した研修活動の実施数	<p>▶ 本指標は、研修活動→パイロット活動の成果から研修モジュール・教材改良へのフィードバックがあったかを評価するものであるが、中間評価時点はこのサイクルの途中であることから確認されていない。</p>
関係者によって策定、改訂された開発計画数	<p>▶ 中間評価時点では確認されていないが、対象県・市へのインタビューで、県・市独自計画の実施に当たり、本プロジェクトの研修で学んだアプローチ、方法論を適用したいとする以下の事例が確認されており、これらが左記指標に該当するか、引き続きモニタリングする必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・Raskin 運動（住民への低価格の米を提供）への協働の概念適用：（南スラウエシ州シドラップ県） ・「むら自立運動」への参加型アプローチの適用（CF 研修）（ゴロンタロ州ポフワト県） ・地域開発計画プロセスの改善に向けた Growing Together Team の結成（中部スラウエシ州パル市） ・村レベルにおけるムスレンバンでの住民ファシリテーション（南東スラウエシ州ワカトビ県） ・県知事のイニシアティブによる沿岸・島嶼部のコミュニティ開発（Gerbang P2K）におけるファシリテーター研修の導入（南スラウエシ州タカラール県）

（２）成果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	中間評価時点の結果
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	<p>▶ 2 件のパイロット活動で実施された活動内容は以下の通りである。</p> <p>1) 南東スラウエシ州ワカトビ県 この事例では、パイロット活動に認定される以前の 2007 年 9 月から県知事のリーダーシップにより活動を開始している。活動は、県の予算によるファシリテーター研修と、研修後のフォローアップ活動である。ファシリテーター研修には 42 名が参加し、必要コースを終了しファシリテーターと認定されたものは 11 名であった。</p> <p>2) 中部スラウエシ州トジョウナウナ県 この事例では、1) 県 DINAS 向けパイロット活動説明会、2) コミュニティ向けパイロット活動説明会を既に実施しているが、参加者数については確認できていない。</p>
2) パイロット活動に参加した住民グループの数	<p>▶ 本指標は、住民の行動の変化をみるものであるが、パイロット活動 2 件は活動を開始したばかりであり、継続的なモニタリングが必要である。</p>

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関する組織・ネットワークの数	<p>▶ 対象県・市がパイロット活動の実施チームを形成するケースとして以下のものを確認した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中部スラウェシ州パル市：Growing Together Team ・中部スラウェシ州トジョ・ウナウナ県：Collaboration Management Team for Community Empowerment ・南東スラウェシ州ワカトビ県：CD Implementation Team
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	<p>▶ パイロット活動は活動を開始したばかりであり、具体的な制度・メカニズムの形成、改善は確認できていない。</p> <p>一方、地方政府 BAPPEDA の関心の一つは、ボトムアップ型の開発計画作成協議会（ムスレンバン）を通じた開発計画策定プロセスの実効性確保であり、特に村（デサ）レベル、郡（クチャマタン）レベルでの同プロセスの改善のために、本プロジェクトの方法論（ファシリテーターによるニーズの掘り起こし等）の活用を多くの対象県・市 BAPPEDA 職員（計画官研修参加者）が計画していることをインタビュー、プロジェクト・チームからの資料で確認した。</p> <p>▶ 対象県・市で実践活動がもっとも進んでいるのが南東スラウェシ州のワカトビ県である。同県では、PKPM プロジェクトへの参加者が県知事や要職に就いていることもあり、政策決定者、計画官、CF の協働がうまく機能している。このように、研修後の継続的な活動を通じて事業運営能力が経験的に蓄積している。他県では、計画官またはCFによる小規模な活動はあるものの、計画策定または事業予算の配分などのプロセスにある。</p>

(3) 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

指標	中間評価時点の結果
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	<p>▶ 先行地域開発事例調査（Good Practice Case Study;GPCS）は、主に州 PIC の運営能力向上と成功事例の経験共有を目的として実施された。同調査の開始にあたり、調査チームの結成、調査方法の確認、事例の抽出基準を協議するワークショップを各州で開催した。最終的に各州 1 ケースの成功事例の分析が行われた（計 6 事例）。</p> <p>▶ 今後、GPCS を研修や実践活動で活用していくためには、事例の分析フレームワーク（事例の意味、役割、求められる能力との連関など）を明確にする必要がある。</p>
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	<p>▶ プロジェクト・チームが発行するニューズレター等により、南スラウェシ州タカラール県の SISDUK（参加型の地域開発システム）や南東ワカトビ県の取組みに対し、他州の県・市が比較研究のため訪問したいとの要請がプロジェクト・チームにあがっている。</p>

3) 発信された情報 媒体の種類と回数	<p>➤ ① ニュースレター；インドネシア語によるニュースレターは3か月に1回の割合で発行しており、第5号を近々発行予定である。(毎回1,500部印刷し、各州に200部配布)</p> <p>② JICAの技プロ紹介ウェブサイトにも本プロジェクトのサイトを開設(日本語・インドネシア語)。更新は約3か月に1回程度実施。</p> <p>③ 本プロジェクトに参加している関係者のプロフィール冊子の作成</p> <p>④ 本プロジェクトを紹介するワークショップへの参加：9回(SofEiiでのドナー会議、日本ODAセミナー、内務省職員研修所調整会議、スラウェシ地域開発協力機構への説明等)</p> <p>⑤ JICA内の技術交換プログラムの受け入れ：3回(PLSD在外補完研修2回、スリランカSouth CAPプロジェクト)</p>
------------------------	--

3-4 プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標：スラウェシ6州において地域開発に係る関係者の能力が強化される。

指標	中間評価時点の結果
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。	<p>➤ 本プロジェクトでは、主としてパイロット活動を通じて協働メカニズムの定着を図っており、現在は本プロジェクト目標を達成する過程にある。協働メカニズムの定着を確認するためには、パイロット活動をモニタリングし評価する枠組み・手法が必要であるため、その開発に関するPICへの支援がプロジェクト・チームの今後の重要な活動となる。</p> <p>パイロット活動の認定8基準は、モニタリングの一部として考慮される必要がある。</p>

3-5 プロジェクトの実施プロセス

(1) マネジメント体制

本プロジェクトは、以下のマネジメント体制を構築して実施されている。

合同調整委員会 (JCC)	中央政府との連携・調整のため、内務省を委員長とするJCCを年1回開催。2008年9月に第1回のJCCを開催した。メンバーは、他にBAPPENAS、6州BAPPEDA局長、プロジェクト・チーム、JICAである。
州実施委員会 (PIC)	本プロジェクトのカウンターパートとなる調整機関であり、州知事令により各州に設置された。州BAPPEDA局長を委員長とし、メンバーは州政府関係機関、大学、NGO等。1-2か月に1回の定例会を開催。
PO	PICとプロジェクト・チームとの間の調整、PIC及び対象県・市へのファシリテーションを担当するPOを配置した(プロジェクト開始3カ月後に配置。南スラウェシ州は、2008年8月より)。
プロジェクト・ チーム	南スラウェシ州知事庁舎内にプロジェクト事務所を設置し、日本人長期専門家3名(いずれもインドネシア語で業務を遂行)、インドネシア人専門家1名体制でスタート。2009年6月に「参加型開発/制度化」担当の日本人専門家が加わった。
JICA/MFO	JICAは、マカッサル・フィールド・オフィスを通して本プロジェクトのモニタリングをしている。プロジェクト・チームから半期ごとに提出される業務進捗報告書以外に、毎月月例報告書が提出されている。

本プロジェクトは、2007年9月に活動を開始後、2007年11月にPO、PICメンバーとプロジェクト・チームによる合同会議を開催した。これに続いて、2007年12月から2008年1月にかけて、各PICが選定した対象5県・市と本プロジェクトの枠組みを確認するステークホルダー会議を各州で実施し、同プロジェクトの枠組みの理解促進に取り組んだ。このうち、GPCS調査の説明会を各州で開催し、プロジェクト・チームが参加して各州関係者との信頼関係の醸成に努めている。このように、プロジェクト立ち上げ当初には、ほぼ毎月1回の割合で専門家が各州を訪問している。本プロジェクトでは、各州POが州関係者（州内県・市関係者を含む）とプロジェクト・チームの連絡調整役とともに、州での活動のモニタリングをしている。また、州内ではPICが定例会の他に、協議事項が発生するたびに関係者で非公式な会合を頻繁に開いていることをインタビューで確認した。ただし、PICでの会議録が記録されていないケースが多いことから、会議録をPICとプロジェクト・チームで共有する必要がある。また、本プロジェクトでは、ワークショップ等の活動に合わせてPO全員をマカッサルのプロジェクト事務所に集めて会合を持っており、チーム内の意思疎通に努めている。

（2）カウンターパートの配置

各州では、PICが州知事令で正式に設置されており、本プロジェクトの担当者（FP、州BAPPEDAの部長クラス）が事務局になっており、プロジェクト・チームとのコミュニケーション・チャンネルが有効に働いている。しかし、一部の州では、FPの頻繁な人事異動のために、調査時点で4代目というケースもあった。プロジェクト・チームは、そのたびに、新任職員に対してプロジェクトのコンセプトなど基本的な理解に係る働きかけを行う必要が生じた。

対象とする県・市からの計画官研修参加者、CF研修参加者は、PICが自主的に選定基準を設けて選定しており、おおむね適格者が参加している。

（3）活動の進捗状況

本プロジェクトの活動は、ほぼ計画通りに実施されている。GPCSは、事例の抽出に手間取った州があったため全体のスケジュールがやや遅れたが、他の活動に影響を与えるような事態は起きていない。

2009年1月に、インドネシア全国規模で地方政府職員の人事異動があり、スラウェシ6州の中でもPICメンバーの所属先が変わるケースが出ている。この人事異動のため、PICの定例会に参加できないケースがでている。まだ具体的な問題は確認されていないが、県・市のパイロット活動のモニタリング等が手薄になることなどが懸念される。また、6州BAPPEDA局長のうち、本プロジェクト開始当初より在職しているのはゴロンタロ州のみであり、他5州のBAPPEDA局長は既に異動になっている（2008年11月に実施したカウンターパート研修に参加した州BAPPEDA局長5名のうち、ゴロンタロ州を除く4州のBAPPEDA局長は既に異動になっている）。このため、プロジェクト・チームから、新しく着任した長官に対し本プロジェクトの概要説明が行われている。

活動進捗への大きな影響ではないが、プロジェクト活動で用いている用語の中には人によって解釈が異なるものがあることから、用語の定義を明確にして混乱が起きないようにすることが望まれる。（たとえば、「パイロット活動」は、本プロジェクトでは8つの認定基準をクリアしてプロジェクト・チームとPICによって認定された活動を指すが、認定される前段階の研修フォローアップ活動を含めて用いられる場合や、ある「モデル」の実証活動と解釈される場合もある。）

プロジェクト目標を達成するための外部条件「現在の地方分権を推進する制度的環境が維持さ

れる」に変化はない。

(4) プロセス・マネジメント

① プロジェクト実施・管理における諸対応の妥当性:

本プロジェクトでは、これまでに州における人事異動の問題やプロジェクト活動の進捗に関する問題などに直面してきた。これらの問題に対しては、PIC、州 BAPPEDA 関係者や PO などの情報に基づいて問題把握と分析を行っている。問題への対応は、PIC とプロジェクト・チームが協力して、関係者への理解の促進や意見の調整などを行った。これらの対応に伴い、活動を数ヶ月間延期した事案もあったが、一連の問題把握・分析、対応策は、概ね妥当であり、問題解決に有効であった。今後、各県・市での実践活動の本格化に伴い、継続的な関係者間の調整やモニタリングが重要となる。この意味で、特に PIC の機能強化がより重要となる。

② 相互協議における実効性:

プロジェクト・チームと PIC は、専門家または PO と PIC メンバーによって1-2ヶ月に1回程度の定例協議を行っている。プロジェクト開始当初は、対象県・市の選定、各種研修対象者の選抜、GPCS 調査などが協議事項であった。その後、実践活動の計画、予算確保など研修後のフォローアップに係る活動に焦点が移ってきている。現状では、ゴロンタロ、南東スラウェシ、中部スラウェシ州などでは PIC が主体的に県・市への支援を行っている。一方、その他の州では、県・市との調整で PIC の役割を十分に果たし得ていないため、しばしば PO が PIC の機能を補完している。今後は、PIC の機能強化へ向けて、PIC の活動予算の確保、県・市との協働による経験的学びの蓄積を図っていく必要がある。

表—1 パイロット活動と認定された事例と同候補の事例 (2009年6月現在)

州	県・市	活動の目的	
パイロット活動と認定された事例			
1	南東スラウェシ州	ワカトビ県	地域資源・伝統に根ざした地域振興
2	中部スラウェシ州	トジョウナウナ県	協働マネジメントによるモデル村の構築
パイロット活動の候補事例			
1	南スラウェシ州	タカラール県	貧困対策としての沿岸・島礁地域漁民の生計向上
2		シドラップ県	農民組織強化と農民生計向上
3	南東スラウェシ州	南コナエ県	グッドプラクティス調査
4	中部スラウェシ州	パル市	地域開発計画策定・実施プロセスの改善
5		パリギモトン県	地域開発計画策定・実施プロセスの改善 (郡事務所ファシリテーション機能強化)
6	ゴロンタロ州	ポフワト県	地域開発計画策定・実施プロセスの改善
7	西スラウェシ州	ママサ県	地域開発計画策定・実施プロセスの改善
8	北スラウェシ州	ボラアン・モゴンド県	国立公園および Dumoga 湖周辺域の森林・環境保全 (洪水・土砂崩れ等)
9		州研修所	計画官向け研修

(調査団作成)

第4章 評価5項目によるレビュー結果

4-1 妥当性

本件は、以下に示す通りインドネシア政府の開発政策、我が国援助政策および 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おり、妥当性は高い。

(1) 必要性

インドネシアでは、中央集権体制から地方分権体制に移行しており、また、地方政府首長の選出も住民の直接選挙になっており、住民参加型アプローチ、あるいはボトムアップ・アプローチの重要性が地方のステークホルダーの共通の認識になっている。本件が取り組んでいる地域社会全体のキャパシティ・デベロップメント、ステークホルダー間の協働メカニズムの構築は、こうしたインドネシアの政治・社会面の変化に十分合致するものである。

(2) 政策上の優先度

インドネシアでは、改正自治法第 32 号法（2004）、国家開発計画法第 25 号法（2004）が施行され地方分権の制度が推進されている。国家開発計画法第 25 号法（2004）には、計画作成プロセスについて、地方政府の主体性、参加型、ボトムアップ・アプローチが要件として規定されている。こうしたインドネシア側の開発政策と、本件のアプローチは十分に合致している。

さらに、本件は、インドネシアの中期国家開発計画（RPJM, 2004-2009）で主要な課題として取り上げられている東部インドネシア開発、貧困削減、ガバナンスと密接に関り合っている。

一方、我が国の国別事業実施計画では、「民主的で公正な社会造り」のための支援として貧困対策があげられている。また、「選択と集中」の観点から、貧困削減のための地域開発を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、「東北インドネシア地域開発プログラム」が現地 ODA タスクフォース（ODATF）により形成された。本件は、同プログラムの中の中核プロジェクトとして位置付けられていることから、本件は日本の援助政策・JICA 国別事業実施計画に沿って実施されている。

地方分権化の進展に伴い、県・市政府は、村レベルから始まる地域開発計画プロセス（開発計画作成協議会（ムスレンバン））の運営の改善に取り組んでおり、本件のアプローチがそうした取り組みに大変有効であると考えている。

(3) 手段としての適切性

対象地域はスラウェシ 6 州と広いが、各州に調整担当の PO を配置し、また州政府が PIC を設置するマネジメント体制を早期に確立したため、現在までの運営は順調である。また、各州の対象県（5 県）の選定は各 PIC の主体性に任せており、州と県・市との関係もおおむね良好である。

インタビューの対象者の多くが、本件のアプローチが、従来からの資源投入型のアプローチではなく、地元資源の活用とコミュニティの能力開発を目指すものであり、この点に本件の優位性があると指摘していた。特に、特定のグループを対象とするアプローチではなく、地域社会における主要なステークホルダーを包括的にとらえるアプローチを高く評価している。また、ファシリテーションのスキルについて、本件の取り組みが他ドナーのものより体系化されており、他のプロジェクトの実施支援にも活用ができるとの評価が多く聞かれた。

(4) 地域社会の固有性

本件策定段階では、先行事業での経験に基づいて、対象であるスラウェシ6州の地域社会における固有性を考慮した。また、各種セミナーや研修(政策決定者セミナー、計画官研修、CF研修)において、参加型地域社会開発(PLSD)の理論と実践の方法に準拠する形で、地域社会の構造・機能的固有性に関する能力の習得を図っている。このことから、本件の計画の妥当性は高いと判断できる。

4-2 有効性

本件の有効性を正確に評価するには時期尚早であるが、本件は目標達成に向け着実に進捗している。

(1) プロジェクト目標の達成予測

プロジェクト目標の指標である「協働メカニズム」はパイロット活動を通して形成されるものであり、現在、パイロット活動の認定事例が2件、同候補が9件ある。今後2009年度の補正予算で他の地方政府がパイロット活動予算を確保するケースが増えることが想定されることから、プロジェクト目標達成の可能性は大きい。

プロジェクト目標の達成度の確認にあたっては、関係者の能力開発の評価の枠組みと共に「協働メカニズム」を認定する基準がプロジェクト・チームと州PICで合意される必要があるが、中間評価時点ではそれらは作成されていない。また、インタビューによれば、関係者間で協働メカニズムのイメージは、未だ漠然としたものである。今後、パイロット活動が本格化することから、両方でモニタリング及び評価のために上記の「関係者の能力開発」の枠組み、「協働のメカニズム」の定義を関係者で共有する必要がある。

なお、プロジェクト目標の達成を阻害する要因は確認されていない。

(2) 因果関係

本件の活動フロー「研修 → アクションプラン → パイロット活動」の考え方は、関係者間で十分に理解されている。研修はアクションプランの作成を通して、パイロット活動に連動するように設計されている。また、アクションプランからパイロット活動に移行するには、パイロット活動を認定する8基準をクリアする必要があるが、この基準は協働メカニズムの構成要素を示すように設定されている。さらに、パイロット活動の実施段階では、プロジェクト・チームが協働メカニズムの定着に向けた助言サービスを提供することになっており、本件の活動フローは有機的に連動している。

なお、アウトプットからプロジェクト目標に至るまでの外部条件「現在の地方分権を推進する制度的環境が維持される」について、その状況に変化はない。

(3) CD コンセプトとの関連

本件計画は、CDのコンセプトの包括性や複層性を基礎として作成されたものではないが、自発性を重視する考え方、「人、組織、制度」など社会全体にわたる協力活動などCDのコンセプトとの整合性が高い。

4-3 効率性

以下の理由から、本件の効率性は高いと判断できる。

(1) アウトプットの達成度

アウトプット1の地域開発の計画能力の向上については、政策決定者セミナー、計画官研修、CF研修は計画通りに実施されており、参加型開発に関する研修参加者の理解度が上がったことが確認された。

アウトプット2の地域開発の実施能力向上については、パイロット活動として認定されたものは2件であり、他に9件が同候補として申請されていることを確認した。

アウトプット3の情報共有の仕組み作りについては、州PIC主導により成功事例分析調査(GPCS)を実施して関係者でその結果について理解を深めた。これまでに、アウトプット達成を阻害する要因は確認されていない。

本件で実施している現地国内研修の3コースのうち、「政策決定者セミナー」及び「計画官研修」は、JICA技プロ「南スラウェシ州貧困対策支援村落開発プロジェクト」(1997-2002)で開発した、「地域社会開発計画(PLSD)」理論をベースにしてインドネシア向けに改訂を加えた教材を利用し、講師も同プロジェクトに参加した大学講師等が担当している。CF研修では、JICA技プロ「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト(略称PKPM)」(2004-2006)の教材と同プロジェクトで育成されたマスターファシリテーターを講師として活用している。また、計画官研修の実施は北スラウェシ州及び南スラウェシ州職員研修所であるが、これはJICA技プロ「地方行政人材育成プロジェクト」(2002-2007)における内務省との協力関係に基づいて先方からの協力を得たものである。さらに、研修参加者の主体的提案をもとにパイロット活動を策定していくプロセスにはJICA技プロ「地域開発政策支援プロジェクト」(2001-2005)の経験が生かされている。このように、スラウェシ地域で過去に実施された技術協力プロジェクトの経験・ノウハウを十二分に活用して、本件は運営されている。

(2) 因果関係

プロジェクト活動はほぼ計画通りに実施されており、アウトプット達成に十分な活動であったが、今後、協働メカニズムの定着化が必要である。

長期・短期専門家の派遣、本邦研修への参加者受入れ、現地国内研修・セミナー、必要な資機材の提供、現地活動費等の投入はほぼ計画通りであった。特に本邦研修については、計画外の枠で研修生受け入れを実施しており、全体として十分な投入であった。今後については、パイロット活動を進めるに当たり県・市政府のライン部局(Dinas)等の関係機関職員等への研修活動の実施、インドネシア側の十分な活動予算の確保が投入として必要である。

(3) タイミング

投入のタイミングについては、プロジェクト立ち上げ当初を除き、過不足なく実施されている。

(4) 費用対効果

他の類似プロジェクトとの厳密な比較は困難であるが、本件は、過去のJICAの類似協力事業のアセットとその経験・教訓を基に設計されており、プロジェクト開始直後から本格的な活動に移っている。ファシリテーター研修では、PKPMで開発された5段階の座学と実践を組み合わせ手法が採用され効果を上げている。さらに、現地のリソースを有効に活用しており、対象地域が広く関係機関が多いにも関わらず、アウトプットと投入コストの費用対効果はかなり高いと評価できる。

4-4 インパクト

(1) 上位目標の達成予測

現在は、まだ本件の中間時点であり、プロジェクトの全般的なインパクトを特定するには時期尚早である。しかしながら、インドネシアでは、地方分権化の進展に伴い地域開発における住民参加型アプローチ、あるいはボトムアップ・アプローチの重要性が地方のステークホルダーの共通の認識になっている。また、県・市政府は、村レベルから始まる開発計画作成協議会（ムスレンバン）の運営の改善に取り組んでおり、本件のアプローチがその取り組みに大変有効であると考えている。

(2) 波及効果

インタビュー調査を通して、以下のような正の影響が出ていることを確認した。

1) 計画官研修やCF研修の参加者が、パイロット活動とは別に独自の研修フォローアップ活動に取り組んでいる事例が多く確認された。こうした活動が体系的にプロジェクト側でモニタリングされる必要がある。

2) 他ドナーの参加型開発支援プログラムの実施に当たって、本件のCF研修参加者がファシリテーターとして求められ、参加している事例があった。いくつかの県・市では、こうした参加型開発プログラムのファシリテーターの活用にあたり、本件が育成するファシリテーターのスキルを基準にしようと考えている。

3) パイロット活動の活動項目として、本件のアプローチ・方法論を関係者間で共有するために、セクター部局（DINAS）職員向けの計画官研修、同職員及びNGOスタッフ向けCF研修の追加実施を計画中の県・市がいくつかあった。

また、スラウェシ地域 BAPPEDA 局長フォーラム等の人的ネットワークが本件を通じて構築されており、東北インドネシア地域開発プログラムの他の技術協力活動に波及効果を与えつつある。一方、本件実施によるネガティブな影響は確認されていない。

4-5 自立発展性

(1) 政策・制度面

各州では、PIC 設置にあたり州知事令が出されており、また、いくつかの県・市レベルでは、パイロット活動の実施組織編成にあたり、県知事令・市長令が出されている。

また、ゴロンタロ州では、州と県・市の BAPPEDA 関係者による情報交換・調整を目的とした BAPPEDA Forum が設置されており、この中で本件の進捗が報告されている。

(2) 組織・財政面

PIC の活動状況は州によって異なるが、ゴロンタロ州、中部スラウェシ州、南東スラウェシ州は強いオーナーシップを発揮している。

PIC は、州知事令により本件実施のために州レベルに設置されている暫定的な組織であり、年間予算が確保されている。したがって、PIC の機能を内在化して州政府内の恒常的な組織とする取り組みが望まれる。

(3) 技術面

本件の3つの研修コースのうち、計画官研修とファシリテーター研修については、研修参加者が研修後のフォローアップ活動として他の関係者への研修を独自に実施したり、パイロット活動の中で追加実施して研修参加者のすそ野を広げようとする計画をインタビュー時に

多く聞いた。また、CF 研修参加者が他のプロジェクトのファシリテーターになっているケースも確認された。

(4) 能力変化

中間評価調査時点では、ステークホルダーが各種研修の実施やその後の活動に関わる活動によって、関係者全般の計画能力や事業実施運営能力がある程度高まっていると推測することができる。しかしながら、ベンチマークを含む評価の枠組みが示されていないので、関係者における能力変化を明確な形で示すことはできない。

本件では、地域開発を担う人材に求められるキャパシティについて、大まかな内容を PDM で設定しているだけである。関係者の能力変化のプロセスを適切に把握するためには、能力に係るモニタリング・評価の枠組み(能力の基本的な考え方、能力を高めるためのアプローチ、評価基準・方法など)を策定し、関係者の現状把握を行うことが急務である。その上で、継続的なモニタリング・評価を行っていく必要がある。

4-6 結論

本件は、インドネシアの開発政策と整合性を保っており、妥当性が高いことを確認した。本件の有効性を正確に評価するには時期尚早であるが、本件は目標達成に向け着実に進捗している。また、本件が過去の JICA の類似協力事業のアセットである人的資源、研修教材、経験・教訓を十分に活用しており、効率性は高いと判断できる。PDM に記述された投入、活動がほぼ計画通りに実施されており、成果の一部については十分なレベルにあることを確認した。

対象地域が広く、かつ、対象とするステークホルダーが多いにもかかわらず、これまでの本件の運営は円滑であった。これは、各州に設置された PIC 及び PO の調整機能がうまく働いたことによる。

今後、プロジェクト目標の達成状況に関するモニタリング・評価が行われることになるが、PDM における同目標の指標である「協働メカニズム」の定義を含めて、そのモニタリングと評価の枠組みが開発され、プロジェクト・チームと PIC の間で合意される必要がある。

第5章 CD研究の視点から見たプロジェクト (中部スラウェシ州におけるCDプロジェクト活動に関する気づき)

本件は、住民レベル（ファシリテーターを含む）、計画官レベル、トップレベル（政策決定者、議会）の3層すべてを組織的に巻き込んで、それぞれのキャパシティを高め、住民のニーズに適切に応える地域開発のアプローチであり、かつ、それをコア・キャパシティを高めることから始めるという点で、非常にユニークなアプローチである。この点については、パル市の副市長をはじめ、中間レビュー調査に際してインタビューを行った多くの関係者が指摘している点である。同副市長は、本件を包括的で、多くの関係者を巻き込むアプローチであるとして高く評価している。CD研究の視点からも、この点は注目すべきであり、参加型地域開発のためのCDプロジェクトとして非常にレレバンスが高い事例であると考えられる。

まず、住民レベルについては、インタビューを行った村の関係者から、従来は村の決定機関に住民が何が何を必要かを問われると、十分に分析せずに回答している状況であったが、本件開始以後は、住民が自分たちの本当の問題は何かを、よく分析するようになったという。これは、本件が目指している参加型の開発計画作成協議会（ムスレンバン）を含む既存の制度の運用面での改善にも資するものであり、真に参加型で、ボトムアップ型の計画過程を定着させる点でも効果的であると考えられる。ただし、住民には直接、インタビュー出来なかったため、住民の意見は確かめていない。

次に、コミュニティ・ファシリテーターや計画官の能力については、本件の研修で、まず、コア・キャパシティを高めることとなっており、それは、インタビューを通じ相当程度に達成されていると見られるが、研修後にその能力をいかに生かし、実践していくかが、重要な課題であると思われる。彼らは、研修後、アクションプランを作り、それが本件を通じパイロット活動として承認され、パイロット活動を通じて、実施に移しそれを達成させる過程を通じて、コア・キャパシティをさらに高めることが期待されている。このパイロット活動については、ワカトビ島の6村と、トジョ・ウナウナ島の1村については、具体的な地域開発への取り組みがなされており、そのために必要な技術や、インフラなどをどのようにするのかなどの検討が行われているのに対し、他の一部の県では、さらに、かなりの時間をかけて研修プログラムを行うということが、パイロット活動として計画されている。コア・キャパシティが実際に向上したか否かは、事実上、実践を通じてしか確認し得ないこと、かつ、コア・キャパシティの強化は、実践を通じて、On the Job で高めることで効果が上がることを考えると、パイロット活動の意義をより明確化する必要があると思われる。また、その前提となるアクションプランの意義についても、より明確化することが重要であろう。もとより、パイロット活動に関するMOUにおいてアクションプランとして承認される条件は明示されている。（再度研修を実施するとする提案がかなり多く、その割合が11件中、5件に達している。これに対しては、プロジェクト側は、研修のみならず実践活動と組み合わせる必要があると伝えている（パリギ・モウトンの県レベルでは不明だが、中部スラウェシの州実施委員会（PIC）は理解しているはず）。

テクニカル・キャパシティについては、十分に、それぞれの州内、県・市内、または、国内で支援を得られることが多いと考えられるが、それを、地域開発の実践の状況に応じて、求める際に先行地域開発事例調査（GPCS）の果たす役割に期待することが可能ではないかと考えられる。PICには、研修担当などとともに、GPCS担当が任命されており、必要とされるテクニカル・

キャパシティには、各村や県・市などで共通する部分も多いことから、このアプローチは有効性が高いと考えられる。GPCS 担当の役割の明確化、その強化などは、テクニカル・キャパシティをコア・キャパシティと一体的に高めていくために有効であろう。この点で地域に根付いた大学の役割も重要であると考えられる。カカオプログラムのような国家プログラムでオファーされているものも、住民にとっては、直接利用可能なものとなっていないと考えられる。それをコミュニティ・ファシリテーター等を通じて利用可能なものとするのも本件の大きな効果、インパクトであると思われる。つまり、利用可能な、リソースを動員できる能力を高めること、または、利用可能な、経験や技術などを地域の住民をはじめとする各層の当事者が内部化できる能力を高めることが、CD であると言えるのではないかと考えられる。農業局をはじめ、商工局、保健局の参加で活動する普及員やファシリテーターの動員、取り込みについても同様の意義を有している。産業局 については、マイクロクレジットに関わるファシリテーターも取り込みが可能であろう。また、資源投入型の従来型の他のドナーのプロジェクトとも連携可能であると考えられる。

こうした方向での取り組みの1例として、パル市の Growing Together Team を挙げる事が出来る。(副市長は、すべてにとっての解決を目指さないと全員の参加がえられないため、うまく機能するためのポイントは” Win-Win ” でなければならないと言っている。また、パル市でのプライオリティ基準は興味深いものがある。)

また、能力の初期条件の地域差がある。本件による能力向上の成果を知るためには、各地域で3層のキャパシティ・アセスメント (CA) をプロジェクト開始時と終了時で行う必要がある。

地域開発の環境基盤は、キャパシティを発揮させるために重要であり、そのためには、本取り組みへの、各層のセクター部局のコミットメントが重要であると考えられる。セクター部局がこのアプローチによって、明らかになってくる地域のニーズが、実際に最もプライオリティの高いものと判断することで、セクター部局のコミットメントが高まり、例えばパイロット活動への参加、それを通じてのセクター部局のキャパシティ向上も可能となると考えられる。パイロット活動に関するプロジェクトと PIC との MOU は、そのための環境基盤を整備するという意味でも重要であると考えられる。セクター部局のコミットメントを強めるために、研修を強化しようとしている面がある。ただし、その場合には、研修をその地域の実情にそった形でのカスタマイズ化していくことが重要であると考えられる。

第6章 教訓、提言および今後の展開

6-1 総括

(1) プロジェクトの意義

インドネシアの地方行政は、州、県、村から構成され、2004年の法改正により、州知事、県知事は直接選挙により選出され（村長は2001年から）、州議会、県議会は選挙により、村評議会は、協議により選出されることとなった。1997年の経済危機の後、2001年に施行された地方自治法と財政均衡法により、外交、軍事、警察、司法、宗教等を除き、県行政に権限と予算を委譲する体制の整備が開始された。その後、2004年に、改正自治法32号法（2004）、財政均衡法改正法33号法（2004）や国家開発計画法25号法（2004）の制定があり、州行政と県行政の役割分担が明確化され、また、国の中期開発計画のもとで、村レベルから郡、県、州へと参加型で開発計画をまとめていく計画体系（ムスレンバン・プロセス）が導入された。

この結果、州政府は、県政府が行う開発行政のファシリテーター機能を担うとともに、年次予算の執行にあたっては、国に代わり、県行政の開発計画承認とモニタリングを行う権限を持つ事となった。このため、州政府にとっては、県の開発行政や開発計画の実施状況をモニタリングし、調整していく協働メカニズムの構築とシステムの確立が課題であり、県行政においては、各レベルのムスレンバンで示される住民の意向とセクター部局の立案する計画を調整し、県議会の承認を得て、年次予算と事業計画を策定することとなっている。ムスレンバン・プロセスの効果的運用のための住民との協働メカニズムづくりが、当面の課題となっている。

本件は、上記のインドネシア側のニーズに対応すべく、インドネシアのスラウェシ地域の6州29県・市を対象に、参加型の開発手法を地域開発行政に導入することで、住民を含む開発関係者間の協働メカニズムを強化し、地域にある資源を有効活用しつつ地域開発を推進しようとするものである。プロジェクトは、研修プログラム、様々な関係者の協働によるパイロット活動（協働メカニズム）、活動と協働メカニズムを共有するためのネットワーク作りの3つのコンポーネントからなる。協力の実施機関は、各州の知事令により州開発企画局(BAPPEDA)に設置された州実施委員会（PIC）である。

(2) プロジェクトの特長

本件は、CDの枠組みである、「包括性」を示す、人、組織、社会・制度の3つのレベルと、「複層性」として示される、州、県、村のレベルでの協働メカニズムを対象としたバランスのとれた課題対処能力の開発を目指すものである。協力の3つのコンポーネントをCDの枠組みで整理すると、研修は、州の政策レベル、県の計画官レベル、コミュニティーのファシリテーター研修の3階層を対象とし、パイロット活動は、県レベルで、ネットワークづくりは、州のレベルにおいてそれぞれのBAPPEDAを中心に行われる（付属資料6、7参照）。

これまでの技術協力の多くが、まず、適切な開発モデルを開発し、このモデルの普及を通じて、社会・制度の確立を目指す発展的な手法をとるのに対し、本件では、地方自治の枠組みの変更という制度変更が先にあり、この変さらに対応した適切な人材の育成と、組織の運営能力の向上を行って、新たな効果的運用方法を探る包括的なアプローチをとっている点が、新規性であり、特長である。

地方自治の制度変さらに適応しようとするインドネシア側の問題意識、モチベーションは高いものがあり、6州という広範囲の協力ではあるが、日本側の適切な知識、ノウハウの提供により自立的に問題を解決し、発展させていくことができる状況にある。協力は、研修プログラムと研修参加者の提案を基にしたパイロット活動、この活動をもとにした協働メカニズムの構築、情報、ノウハウの6州での共有を図るネットワーク化の3つのコンポーネントを関連づけて、構成されている。こうしたインドネシア側への取り組みが可能な背景にはこれまでの、地方分権化への協力やスラウェシ地域に対するさまざまな協力の積み重ねが生かされ

ているためと考える。

本件では、研修が重要な役割を担っているが、政策レベルと開発計画官レベルの研修では、JICA 中部センターの課題別研修や南スラウェシ州タカラール県の「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997-2002）」でスラウェシの状況をもとに開発された「参加型の地域開発システム（SISUDK）」や開発企画庁（BAPPENAS）を実施機関として実施された「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（PKPM）（2004-2007）」で開発されたファシリテーター研修のモジュールが活用されている。また、研修参加者の主体的提案をもとにパイロット活動を策定していくプロセスには、「地域開発政策支援プロジェクト（2001-2005）」と「地方行政人材育成プロジェクト（2002-2007）」の手法が生かされている。

過去の協力の成果を基礎としているのは手法だけでなく、過去の協力で育成された計画部門の人材や「SISUDK」や「PKPM」で育成されたマスターファシリテーター、また、中部センターの研修参加者の同窓会等が本協力の中心的なインドネシア側の人材となっていることも重要な要素となっている。

本件の特長は、前述のように、インドネシア側のモチベーションが高いことから、インドネシア側の資源（物や資金）、人材を最大限有効に運用し、地域開発を支援するものとなっており、直接的な日本の投入資金は小さいもの（3年間、3.8億円）であるが、インパクトはスラウェシ6州、29県・市に及ぶものとなっている。本件は、今後のスラウェシ地域における技術協力、有償、無償の資金協力に対し、間接的な連携関係を既に有していると整理が可能であり、今後の協力の中核的協力を位置づけられる。

（3）インドネシア側との協議

調査団は、2009年6月2日に開催したスラウェシ6州の開発局（BAPPEDA）局長が参加した中間レビュー協議会（運営委員会）において、インドネシア側とプロジェクトの進捗と課題につき、調査結果をもとに協議した。インドネシア側運営委員会の座長であるゴロンタロ州局長から、州の立場から見たプロジェクトの位置づけと期待が述べられ、参加した多くの局長から、成果を確実なものとするため、協力期間の延長を検討すべきとの提案がなされた。

「関係者間の協働メカニズム」については、PDMのプロジェクト目標の指標には記述されていたが、これをプロジェクト目標の記述に移し、プロジェクト目標に追加記述すること。また、これに伴い、入手手段（情報ソース）に同メカニズムの判定資料を追加すること。成果1の指標に、研修参加者によるアクションプランなど独自のフォローアップ活動を評価する指標を追加することが合意された。さらに、活動3としてパイロット活動のモニタリングと評価の手法を開発することを追記すること、実行計画（PO）の計画官の研修を協力期間の間継続することを確認した。

6-2 提言

前項までに述べられてきたように、プロジェクトは対象地域において、インドネシア側独自のイニシアティブによる地域自治の動きや内発的な関係者間の協働メカニズム構築の努力など興味深い重要なインパクトを出し始めている。しかしながら、本調査時点において、今後解決すべき課題や改善点も認められた。それらを本調査団からの提言として以下に挙げる。

（1）追加的研修の必要性和研修管理/地方行政専門家の任期延長

本件が提供してきたファシリテーター研修が他の同様の研修と比較しても極めて有効なものであることは広く認識されるようになってきている。その結果、対象県の一部では同様の訓練をより多くのファシリテーターに提供して養成すべく、独自に研修を実施する動きが出ている。これらの県からは、プロジェクトに対し研修の成功に向けて一定の支援を求める声が出されている。

他方、いくつかの県では研修の成果を活用して参加型の開発計画作成協議会（ムスレンバン）プロセスを改

善する試みが始められている。それらの県では、ムスレンバンを真に有効なものにするためには計画官のみならず各セクター部局のスタッフをはじめとする関係者も巻き込む必要性が痛感されており、研修の対象をこれら関係者に広げる可能性が模索されている。

このような新たな動きに鑑みると、インドネシア側の自発的なイニシアティブによる前向きな好ましい流れを最大限に活かす方向で、プロジェクトの研修計画を戦略的に見直すことが望ましい。

プロジェクトはこれまでPLSDの概念をベースとした研修を政策決定者および計画官に、そしてPKPMの手法をベースとした研修をファシリテーターに対して実施してきた。これについて一部の関係者から、計画官とファシリテーターの間に一定の共通の知見を形成し、両者の意思疎通を促進することの重要性が指摘された。この指摘は極めて妥当であると考えられる。従ってプロジェクトとしても、計画官研修の概念の一部をファシリテーター研修にも導入すると共にその逆についても検討することが望ましい。そうした知見の共有は地域行政と現場との相互理解を促進し、よりダイナミックで緊密な協働関係の構築を可能にすると考えられる。

今回の調査で確認されたもう一つの特記すべき現象は、プロジェクトの研修受講生の中に、自分たちが学んだことを各自の持ち場で同僚やその他の関係者に対して伝えるべく独自の研修を始める者が出てきているということである。さらに一部の県ではこのような研修をコミュニティーの住民自体に対して行い、住民自身が村のファシリテーターになれるような試みを進めている例も見受けられた。

これらの研修の内容については、第一義的には彼ら自身が研修で習得した知見をベースに独自に考えるべきものである。しかしながら、このような自発的な研修の質を担保するためにも、必要な場合に彼らが参照できるような何らかのガイダンスやガイドラインが提供できればより効果的である。プロジェクトとしてもこの点について何らかの措置を考慮することが望ましいと考えられる。

以上のように、プロジェクトが提供した研修の結果として様々な前向きな動きが出てきている。それら一つ一つがプロジェクトの目標に照らして極めて好ましい発展要素であると同時に、プロジェクトからの新たな対応を何らかの形で要するものとなっている。こうした状況に鑑みると、現在2年である研修運営/地方行政専門家の派遣期間を1年延長し派遣期間を3年間とすることが望ましい。

(2) 州実施委員会 (PIC) について

本プロジェクトの実施機関は6州の州実施委員会 (PIC) である。従って、プロジェクトの活動を通じてPICに蓄積された経験と知見はすべて、プロジェクト終了後も維持発展されなければならないものであるということは、本件に関わるすべての関係者の間で明確に認識されている必要がある。

他方、県・市の能力開発支援とそのためのファシリテーションや情報提供など、現在PICがプロジェクトにおいて担っている機能は、とりもなおさず2004年の改正自治法32号法(2004)および国家開発計画法25号法(2004)によって州政府に与えられた権限・責任そのものである。

上記に鑑みると、PICの機能がそれぞれの州政府の組織構造の中に本来業務として取り込まれ、プロジェクト終了後も継続的に維持発展されて行くように何らかの適正な措置が取られることが望ましい。

(3) 構築された協働メカニズムの有効性をどのように測るか

本件では、活動を通し地域開発に向けた関係者の協働メカニズムを構築し、そのグッド・プラクティスを把握・特定する。しかしこれらの事例において、協働メカニズムが構築されているということと、それが十分に機能しているということは別問題である。従ってプロジェクトには、それらの事例が真にグッド・プラクティスとして認められるのかを判断する基準、そしてそれぞれのメカニズムがどれだけ有効に機能しているのかを測る方法論・枠組みを開発し、それらを用いて個々の事例を分析することが求められる。

(4) プロジェクト実施期間延長の必要について

上段で検討した必要措置に鑑み、また下段に挙げるそれぞれの状況を考えると、本件はその実施期間を延

長する必要があると考えられる。

地域の開発に向けた協働メカニズム構築に係るパイロット活動としてここまで提案され実施されてきたもののほとんどは「ムスレンバン」参加型地域開発計画策定プロセスを始めとした計画・予算策定プロセスに関するものである。しかし、これらのプロセスは国の会計年度サイクルに合わせて進められる必要がある。そのため、これらのパイロット活動は年に1サイクルしか試行することができない。

他方、パイロット活動およびそこで構築されるメカニズムを実効性のあるものにするためには「Action-Reflection」を繰り返して一つのサイクルで得られた経験・教訓を次のサイクルにフィードバックして行くプロセスを確保することが重要である。従ってこれらの協働メカニズムをより強固なものにし、かつそこでの関係者の能力開発を確かなものにするためには数年にわたる試行が必要となる。

その上、本件プロジェクトにおいては、それぞれのパイロット活動を実施するだけでなく、それら一つ一つの事例における経験を慎重に分析して記録することが極めて重要な任務となる。これには相当の時間と労力が必要とされる。

他方、中間評価の時点ではパイロット活動がまだ開始できる段階に達していない県・市がいくつか確認されている。これらのケースのいくつかでは、他の県・市の先進事例を参考にするなど、おそらくもう少し時間をかけてファシリテートする必要があると考えられる。

従って、来年半ばに予定されている終了時評価において、上記全ての要素とともに同調査時点でのプロジェクトの進捗度を勘案した上で、必要となる延長期間について合意することが望ましいと考えられる。

6-3 教訓

(1) 本件の新しさと特長

本件については、現地を訪れた者からは一様に「素晴らしい。」と賞賛されるが、行かない者には理解され難いと言われ続けて来た。今回の調査でも、調査前にはいくつかの疑問が解けず理解が困難であった点が、現場に赴くと例に漏れずその興味深い成果に魅せられ、納得させられる形となった。

それは、対象地域においてプロジェクトが提供する研修【成果1】を受講した関係者の間で「自分たち自身で考え、自分たち自身で行動する」という自発的な動きがあちこちから次々と出てきていること、そしてそのような動きにプロジェクトがまた適正な支援 (Facilitation) を必要に応じて (最小限に) 行うことで、その経験がさらに豊かになっていることが明らかに見て取れるからである。ここではあくまでもプロジェクトは「カタリスト」(触媒) に徹している。【以上成果1、2について】

さらに、これらの経験を見つけ出し、分析し、取りまとめ、広めること、その共有を Facilitate することも通常の案件ではプロジェクト専門家が主導せざるを得ないところであるが、PIC という州政府関係者で作った委員会が担っており、プロジェクトはあくまでも脇役に徹している。【以上成果3について】

「関係者の眼が輝いている」という表現で本件が賞されるのは、インドネシア側関係者がそれぞれに自分が(プロジェクトの「客体」ではなく)自らの地域の開発の主体・主役であるということを強く、しかも自然に自覚し、それに手応えを感じると共に、他の関係者との協働関係が出来上がってゆく充実した創造の過程を経験しているからであろう。

そして、何よりもそれらを通じて創り上げられるものが、正に彼らが直面している切迫した課題の解決に直接つながるもの(ニーズに適合したもの)であり、乾ききった喉に水を与えられるような感じで吸収しているのであろうと考えられる。その課題とは、「行政サービスの権限を住民に近い州や県に委譲する」、「地方政府はボトムアップで参加型の地域開発計画を策定するようにする」といった政策がトップダウンで課される中で、それを実際にどうすれば機能するようになれるのかがイメージできないというものである。すな

わち、上から与えられた「絵に描いた餅」状態の制度が、プロジェクトを通じて自分たち自身の手で本当に食べられるフレッシュなものに変えられる、という経験をしていると考えられる。

このようにして、同じく具体的成果を上げても、通常の案件においてはプロジェクトの介入と相手国側の関係者の自助努力の割合が、多くの場合良くても半々、下手をすると7対3や8対2といった感覚の中、案件終了に向けて出口戦略に悩まされるケースが多いのに対し、本件の場合は最初の研修という導入段階を終えた後は上記割合が1対9或いはそれ以上となっていることに、その真髓が端的に表れていると言える。

このように最低限の介入に留めるということは、実は決して楽なことではない。逆に相当に深く相手の状況を理解し、その理解と経験をベースに最適な介入方法を模索することが必要となる。そうしたプロセスには相当のファシリテーション技術を要する。すなわち、村においてファシリテーターが行うのと同様のプロセス（参加型アプローチによるファシリテーションを通じた地域住民の内発的発展の促進）を、本件ではプロジェクト自身がその運営方法として使っていると見ることができる（日本人専門家およびインドネシア人専門家がこの場合のファシリテーター）。換言すると、プロジェクト専門家はカタリストとしての役割に徹して、インドネシア側関係者の当事者意識と主体的参加を最大限に引き出しているということが言える。

(2) 本件の分かりにくさ

このように極めて興味深い成果が現れている本件であるが、上記の通り現地調査以前に現地調査入り前は本当に理解することが困難であった。その理由は二つある。

①「何が出てくるかわからない」では許されない

本件ではスラウェシ6州とその中の29県を対象に政策決定者、計画官、コミュニティー・ファシリテーターという3層に対する研修を実施、その成果を受けて参加者がアクション・プランを作成し【成果1】、これをそれぞれの地域でパイロット活動として実践して協働のメカニズムを形成した上で【成果2】、これらを含めたグッド・プラクティスの分析を行ってその経験と教訓を他県とも共有する【成果3】というものである。

通常 JICA におけるこうしたパイロット・タイプの案件では、「こういうふうになれば、こういうことが機能するようになる」という仮説を立て、これを実証してモデルとして取りまとめ、さらにそれを他でも適用できるような形に汎用化して普及するという過程を想定してきた。ところが、本件では仮説の部分は研修員が出してくるアクション・プランというアイデアに委ねることになっている。「と言うことは、何が出てくるか、ふたを開けてみないとわからないということか。」という疑問に対して、プロジェクト側からは広く納得が得られる説明がこれまでなされて来なかった。そのため、「何の枠組みもなく進められるのであれば、パイロット型の協力にもなり得ない。」ということが懸念とされてきた。

②6州29県ではあまりに広すぎ、多すぎる！

さらに、通常パイロット活動を行って上記のように丁寧なモデル化を進めるためには相当きめ細かな対応が必要であり、そのためにはプロジェクト・チームが頻繁に訪れることができるアクセス条件が担保されていることが重要であると考えられている。これに対し、本件の対象6州とは日本の本州の8割という広さであり、対象29県にしても、各県が面積的には日本の都道府県に比するほどである。それはこれまでの JICA のパイロット案件の常識からすると、無謀に近い計画と言えた。

(3) 上記疑問に係る現地調査における結論

上記①②の疑問について、現地調査を通じて以下の点が明らかになったと考えている。

①パイロットのための仮説と枠組みについて

この点は、プロジェクト専門家の中では当初からある程度予測できていたと考えられる。（本部側には不明瞭な形でしか伝えられてこなかったことは問題である。）そして開始後1年半が経った現在、具体化してきた様々なケースを見ると、明らかにそれが形を成してきている。それは以下の通りである。

表 「想定されていた基礎モデル」の構造

改正自治法 32 号法 (2004) (州、県・市への権限委譲)、国家開発計画法第 25 号法 (2004) (村レベルからの住民参加型地域開発計画策定プロセス (ムスレンバン) の実施) という政策がトップダウンで国からもたらされる中で、州、県・市の行政官も地域住民自身もどのようにそうした新たな制度を機能させてゆけばよいか分らず戸惑いが続いてきた。

そのような中で、本件は主要な関係各層に参加型地域開発に係る研修を行ってその意義と有効性、そこから得られる恩恵についての理解を深めると共に、そうした考え方を実現するための重要な要素として住民と行政をつなぐファシリテーターを養成するという準備作業を行った。

その上で、研修受講者自身にアクション・プランを作成させ、これをパイロット活動として実施につなげる際に、プロジェクト側から適正なファシリテーションを行うと共に 8 つの選択の基準を設けて、実証されるべきモデルとして採用してきた。

そこでは、実は「何が飛び出すか分かりません」というのではなく、相手の置かれた状況の十分な把握と分析の下、十分な確信を持って議論をファシリテートし、関係者に自分たち自身の考えとして仮説を設定させるプロセスが見て取れる。

想定されたモデルの枠組みは、

「州、県・市への分権化が進む中で、ムスレンバンを始めとする参加型地域開発の試みにおいて、これまで制度と形式は用意されたものの実質的にそれらが機能していなかったところ、ファシリテーターを適正に介在させるとともに、住民と地方行政を始めとする地域内の関係者・組織間の協働メカニズムを構築することができれば、分権体制下での参加型地域開発が実際に機能するようになる。」

というものである。これまで上がってきたアクション・プランとパイロット活動案を見ると、全て上記の枠組みに当てはまるものである。

さらに、そこでは以下のような仮説がプロジェクト側により設定されていると考えられる。

- 住民と行政をつなぐファシリテーターの存在は、適正に訓練された人材をそこに配置すれば極めて有効に機能する。
- 現在のインドネシアの置かれた状況の中で参加型地域開発の考え方に関する適正な研修を行えば、政策決定者や計画官はその重要性を認識し、推進する。
- 上記研修成果を基に、既述のモデルの枠組みに基づくファシリテーションを適正に行えば、各参加者が自分たち自身で考えて、それぞれの地域の状況・特性に合わせた最適な形のモデルを模索・形成し、これを実施することができる。

以上が、いわば本プロジェクトの「基礎モデル」であり、そこから先は、インドネシア側各関係者が自立的に考え出し、それを実践してそれぞれの地域に最適な具体的なモデルに仕上げていくという構図である。

上記のように、本件の進め方は、これまで JICA が行ってきた通常のモデル構築によるパイロット型案件とは若干異なるものである。あえて最初にプロジェクト側から活動のモデルの設定はせず (綿密な分析を基にしたある程度の枠組みの「想定」はある)、あくまでも初期研修を通じた気づきをベースに当事者たちが活動のモデル設定をする。しかしその過程では当初の「想定」も踏まえたプロジェクト側からの適正なファシリテーションがある。

すなわち、相手側の状況に関する十分な認識に基づいた適正な働きかけとファシリテーションを行えば、相

手側は自発的な動きとして適正なモデル構築を自分たちで行い、それを自発的に実施推進して行くという確信がプロジェクト側にはあった。

この「確信に基づいて相手側の主体性に委ねる」という進め方をどう見るか、については評価が分かるところであろうが、相手側の当事者意識と主体性に基づいたダイナミズムと自立発展性の重要性を考えると、この方法は従来の方よりもはるかに有効である。他方、本当に何が飛び出すか分からないという行き当たりばったりの想定なのであれば、目的指向型の案件運営とは相容れない。

しかし、少なくとも本件に関する場合、3名の日本人専門家（調査実施時点）とインドネシア専門家のチームは、スラウェシ地域に関する深い理解と経験に裏打ちされた冷静な判断を持って、「行き当たりばったり」ではなく、想定範囲内でモデル形成が行われると確信していたと考えられる。そして少なくとも開始後1年半を経て、その活動モデルは外部者にも見える形となっている。

本件のように十分に正当化できる判断に基づいて相手側の主体に委ねたモデル構築を行うことができるとすれば、これは従来のモデルに比べても相手側のオーナーシップと自立発展性の見地からはるかに有効と言えるであろう。

他方、例えて言うと、本件では通常にPDMが意図するような形で、最初に外部条件と活動を明確に別けロードマップを敷くのではなく、むしろ相手側が自分たちで考えながら前に進んで行き、能力開発のステップを経ながらそれをベースに進むべき方向性を明確にし新たな道を切り開いて行く（PDMの外部条件を内生化しつつ活動を明確化し拡充して行く）ことで、その後ろに道ができていく、というイメージになる。この場合、極めて重要なことは、後ろにできた道とそれができたプロセス・経験を十分に分析し、まとめて、記録することである。本件のような案件にとってこの点は必要不可欠な重要ポイントとなる。

また、一定期間経ってモデルの形が関係者の間で明らかになれば、やはり通常のパイロット型案件と同様、プロジェクト・デザインとしてそのモデルを可視化しておく必要があると考えられる。

さらに付け加えると、本件の場合上述のような想定および仮説からなる「基礎モデル」をプロジェクト・チームが最初から持っていたのであれば、それをインドネシア側に伝える必要はないが、日本側には説明があったべきであったと考えられる。そうすればもっと早い段階で本件に対する理解が得られたのではないかと考えられる。

②6州29県という対象地域について

対象地域の広大さという、通常案件のアキレス腱となり得るマイナス要素についても、上記①同様、専門家チームの本件運営はこれを逆手にとって相手側の自主性と自立発展性に活用していると見ることができる。各州におけるPICの編成とフォーカルポイントの任命、それにプロジェクト備上のコンサルタント(PO)を組み合わせることで、各州単位での実施運営体制を担保している。ここでのポイントは3つ挙げられる。

- 1) グッド・プラクティスの発掘、分析、普及や州内各県間の経験共有の促進、それらも通じた県の機能向上に向けたファシリテート等、本件においてPICが担っている役割は、現在地方分権体制下で正に州政府に求められている機能そのものである。
- 2) PICの議長である州BAPPEDA局長や、フォーカルポイントであるBAPPEDA課長など、運営の鍵を握る関係者に対して、本件ならびに参加型開発への理解を促進する研修その他の働きかけを丁寧に行ってきた。
- 3) PICをサポートするPOには、6州中3州に先行プロジェクトのPKPMで育成されたマスター・ファシリテーターを配属するなど、プロジェクト及び参加型開発に造詣の深い人材を配置している。

こうした入念な手配の下、各州PICが自立的に成果2、3の運営監督を行えるようになれば、本件の州レベルでの体制は、その広大な範囲にも拘らず十分に自立発展性を確立していると言えるようになる。

ただし、本調査時点でPICがこうした状況に達しているかという点、未だそこまで至っていない。今後成果2、3が本格化しPICに求められるモニタリング評価、調整等の機能が拡大してくるが、これらの経験を通

じてその組織としての位置づけ及び能力が強化されることが重要となる。

(4) 本件から得られる教訓

①相手側のオーナーシップと自立発展性を最重視した本件の投げかけるもの

本件を特徴づける顕著な運営方針は、プロジェクトからの表立った働きかけは極力抑え、その代わりに相手の状況を十分に理解した上で適正なファシリテーションを行うことで相手側の気づきを促し、相手側が自分たちで考えて自分たちの状況を改善して行くプロセスに寄り添うこと、すなわち相手側のオーナーシップと自立発展性を最重視するところにある。プロジェクトの専門家たちは、自分たちはあくまでもカタリストであるということを強く肝に銘じている。

その結果、本件において我々が見るものは、インドネシア側関係者自身から湧き出るアイデアとオーナーシップ、イニシアティブである。

国際協力が本当の意味で目指すものは、途上国側関係者が自分たちで考え、試行錯誤も経ながら自分たちの社会に最も適した開発の方向性を自分たち自身で見出し、それに必要な能力を獲得し、進むべき道を切り拓いて行くようになることではないか。その意味で、本調査において確認された現象は、国際協力として理想的なものであるということをもまずは認めたい。

援助において良かれと考えて提供した介入が実は依存構造を生んでしまい、出口戦略に喘いだ挙句、結局協力終了後の自立発展性が担保できないという事例は少なくない。最初からPDMで論理的に詰めてロードマップを決めてしまい、相手にもそれに従わせるような方法を採用していたら、本件で現れたこのような自発性は却って阻害された可能性もある。本件の試みは、ある意味では現行の案件運営方法自体の弱点を改善しようとしているとも言える。

逆に、そういう観点から本件を見直してみると、実は、最初に日本側から目標に到達するまでのロードマップを詳細に決めてかからなくても、条件を整えて的確なプロセスを踏めば十分に想定した結果が導き出せるという確信が専門家にはあった。そして、それを可能にした条件は以下の2つであると考えられる。

(ア) プロジェクトが投げかけた提案が、相手側のニーズに的確に応えるものだったこと。

(イ) その上で、長い経験とインドネシア理解に裏打ちされた適切なプロセス（参加型アプローチで言うところの Social Preparation = 相手側が問題に気づき、本気になって行くプロセス）を十分に担保したこと。

このことは、上記のような条件が整っている場合、PDMの標準的な管理運営をある程度柔軟に適用することも念頭に、相手の当事者意識やイニシアティブをベースとした内発的発展のプロセスを最大限に確保する方策を模索し、そのより良い運用方法を開発していくことの必要性を示している。別の言い方をすると本件は、このようなソフト型強力案件に、包括性や内発性を特徴とするCDの考え方をどのように組み込んでいったらよいかを先取的に示しているとも言える。

②本件のような案件を可能にしたものー（その1）経験豊富な日本人専門家

それでは、誰でも本件のような案件を成功に導けるのか（PDMでは、誰が実施してもうまくいくように協力の枠組みをつくるという意図が基礎となっている）というと、全くそうではない。上記のように相手が変わってゆくプロセスを重視した本件のような案件において、インドネシアを知り尽くした経験豊富な優れた専門家の存在は根本的かつ必要不可欠な要素である。これまで培ってきた理解と信頼関係があるからこそ進められることがある。

そもそも書類上の資格要件を満たしていれば、誰でもできるという仮設は、現実的なのか、どの程度妥当性のあるものか、案件の性格に対応したより効果的な協力のあり方が問われている。

技術協力案件には、時間軸と外部条件が明確で、契約型の実施方法になじむものとそうでないものがある。

本件のようなソフト型案件、政策支援型案件においては、特に、経験と学習の繰り返しにより、相手側が問題に適切に対処しうる能力を開発していくプロセスが不可欠である。この自立的な能力開発のプロセスを効果的に支援しうるような実施方法を担保していくことが、自立発展性の観点からも、CD の観点からも極めて重要である。

③本件のような案件を可能にしたもの—（その2）過去の協力を通じて豊富に育っている相手国側リソースという財産

本件が恵まれていたもう一つの大きな条件は、長い協力の蓄積を通じてインドネシア側に育ってきた豊富な人材・教材・手法がフルに活用可能であったことである。相手側にこうした蓄積がなければ、日本人専門家も安心して相手に任せることはできなかったのではないかと。

長期的視点からの人材育成と、その財産の有効活用がこれほど有効であるということの本件から学ぶことができる。こうした観点を我々の協力プログラムに戦略的に盛り込むことができないであろうか。これは今後の協力プログラムへの有効な示唆であろう。

④能力開発（CD）の観点からの本件の解釈

第5章でも触れられているとおり、本件は個人、組織、社会・制度という包括的視点、及び地域社会（ミクロ）、地方自治体（メゾ）、中央・州政府（マクロ）という複層的視点、すなわち JICA の CD 研究において用いられてきた分析枠組みが見事に当てはまる事例である。（CA ハンドブック第3章 表3-7）理論的な研究と、本件のようにそれとは直接接点がなかった現場での経験の積み上げから出来上がった方法論とが同じ線上にあることが確認できるものとして興味深い。こうした現場での実例とそこから得られる教訓は、JICA にとってのかけがえのない財産であり、他のアカデミックな研究機関が持ち得ない大きな比較優位性である。

CD 研究はこうした具体的事例および現場の努力を丁寧に拾い、かつ案件が終了した後で分析するのみならず、実施のプロセスに寄り添い、どのような条件下でのどのような要因や活動、経験がどのような関係者（および関係者間の関係）のどのような変化を引き起こしたのかを丁寧に分析することが重要であると考えられる。他方、本件のような、従来の案件とアプローチが異なるため「分かりにくい」とされる案件が市民権を得るためにも、上記のプロセスが客観的に分析され、そのメカニズムが形式値化されることが待望されている。このような丁寧な分析を現場で実際に案件を進めている専門家自身がまとめられればよいが、彼らは通常案件を成功に導くためのファシリテーションその他の活動で手一杯である。研究部門との有機的連携が待たれるところである。

⑤現在の途上国の地方行政におけるファシリテーターという存在の持つ大きな意味

（末端行政と地域住民をつなぐ要）

多くの途上国の末端行政は極めて脆弱であり、単独で行政サービスを提供できるような能力とはほど遠い。例えば農業部門の職員数を取ってみると、日本では富山県のような小県で1,000人程度、大分県でも760人程度であるのに対し、途上国の県レベル（面積は同程度かより広い）では数十人から百数十人ほどしかない。これだけの人数で広大な地域をカバーして、どれだけの行政サービスを提供しようと言うのか。しかも先進国の中では日本の人口当たり公務員数は最も少ないのである。

末端行政のスタッフの絶対的不足は、途上国の政府が一樣に抱える深刻な問題である。それは分権化か中央集権化かという議論以前の問題であり、こうした絶対的人数不足を前提条件として地方行政を考えて行かざるを得ない。

こうした状況に対し、本件が一つの答えとして出したのは、脆弱な末端行政をカバーし、地域住民との間をつなげることを目的としてファシリテーターを介在させることの有効性である。農業普及員や村落開発指導員など末端行政の職員のみならず NGO のスタッフや地域住民自身の中から有望な人材を発掘し、これを訓練してファシリテーターとして活用する地域の協働メカニズムが形成することで、途上国の末端行政が機能

する可能性がある。このような本件の試みが成功し、有効であることが実証されれば、多くの途上国の地方行政が抱える問題に対する一つの有効な答えとなる可能性がある。

6-4 今後の展開と留意点

今後の展開については、協力期間内に取り組むべきものと、その後の展開に任せるべきものを整理しつつ取り組むことが重要である。留意すべき点を取りまとめた。

(1) 包括性と複層性で示される CD の枠組みのもとで、包括的なアプローチをとる。このため、各州の実施委員会 (PIC) の継続性が重要である。各州の知事令により設立された PIC は、本協力の要であり、協力終了後も、協働メカニズムの効果的運用の要としてその機能を州 PAPPEDA に定着させていく必要がある。

また、州 BAPPEDA の局長の研修は、プロジェクトの運営にあたり、コンセプトを共有する上で重要な要素となっている。昨年度、6 名の州 BAPPEDA 局長の本邦研修を実施したが、既に、5 名が異動しており、本協力では、政策決定者のイニシアティブが極めて重要であり、早期の異動に対する担保を確保しつつ、新たな局長の研修が必要とされている。

(2) 現在 3 つのレベルで実施している研修のうち、計画部門の計画官の研修は、セクター部局の計画官や普及員に拡大するとともに、研修内容に、参加型地域開発手法 (PLSD) を主体とした研修に、ファシリテーション手法 (PKPM で開発された) によるファシリテーター研修の要素を加え、NGO 等のファシリテーター研修には PLSD の基礎の要素を加えるなど、互いの研修内容の一部を組み込むことで、相互の考え方、手法を共有するように工夫していく必要がある。

(3) パイロット活動は、各県 1 件を目標とし、現在実施実績のある類型を 11 のパイロット活動の提案などから活動の類型を整理していく必要がある。少なくとも以下のような類型が見て取れる。(表-1 パイロット活動の事例 参照)

- ① 「村レベルのムスレンバンの結果を取りまとめた報告書の様式の改定とムスレンバンのファシリテーター選定の一貫性による村レベルから郡レベル、県・市レベルへの継続性の確保」の事例 (ゴロンタロ州、ポフワト県の事例)
- ② 県予算に特別基金を計上する「SISUDK」の事例 (南スラウェシ州、タカラール県)
- ③ 「県予算の重点地域傾斜配分」の試み (南スラウェシ州、タカラール県)
- ④ 「技術アプローチ」の事例、住民の要望に共通する課題について技術部局と連携したアプローチ (南スラウェシ州、シドラップ県: 施設園芸)

(4) パイロット活動 (協働メカニズム) を自らモニタリング・評価するための分析手法の開発が重要。協働メカニズムの定着には、PIC 自身がパイロット活動をモニタリングし評価する手法を早期に開発する必要がある。そのための支援が必要となる。また、プロジェクトでは、現在実施中の 3 つのレベルでの研修に加え、パイロット活動を類型化した内容の新たな研修、経験交流の相互視察などを新規に加える必要がある。

(5) 地方財政の調査

ムスレンバンによる計画づくりと県・市の年次予算との間で、効果的な協働メカニズムを形成するために、県レベルの財政の規模、執行管理状況について、適切な把握が必要である。このことにより、中央レベル (内務省、BAPPENAS) への本協力のフィードバックが可能となる。

(6) 西スラウェシでの RISE プロジェクトとの協力関係

JICA は 2007 年から 5-7 年の予定で、9 州 24 県を対象とした「貧困削減地方インフラ整備事業 (RISE)」(円借款事業、事業規模約 235 億円) を公共事業省を実施機関として供与している。スラウェシ島では、西スラウェシ州において、対象の県が重複しており、当面は、それぞれに活動することが適切と思われるが、将来的には、CD プロジェクトと RISE の関連につき検討することが望まれる。

(7) 日本側協力体制の強化と、円滑に適切な専門家の選定が重要。プロジェクトの円滑な実施のため、これまでプロジェクトに関係した専門員を含む関係者による支援グループの設置につき検討する必要があるのではないか。

付 属 資 料

1. 中間レビュー調査結果要約表
2. ミニッツ
3. ミニッツ付属資料
4. スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト活動概念図
5. 各県市が配分したアクション・プランへの特別予算
6. スラウェシCDプロジェクトとCDの論理的枠組み
7. 地方行政の計画と予算執行の連結メカニズム
8. 関係者の能力育成・強化と協働メカニズムにかかる簡易報告書

1. 案件の概要			
国名：インドネシア	案件名：インドネシア国スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（スラウェシCDプロジェクト）		
分野：貧困削減	援助形態：技術協力プロジェクト		
所管部署：インドネシア事務所・経済基盤開発部	協力金額（評価時点）： 2007年度 68,998千円 2008年度 129,832千円		
協力期間：2007年9月16日～2010年9月15日（3年間）	先方関係機関：内務省援助調整局、BAPPENAS、スラウェシ6州地域開発企画局（BAPPEDA）、対象州・県・市政府		
	日本側協力機関：日本福祉大学		
	他の関連協力：東北インドネシア地域開発プログラム		
1-1 協力の背景と概要			
<p>インドネシア（以下「イ」国）においては、東部インドネシア地域の開発が過去数次に亘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」の中の重点項目の一つに「地域開発の格差の是正」が定められている。また、2001年より本格的な地方分権化が進められており、2004年には改正自治法32号法（2004）、国家開発計画システム法第25号法（2004）が制定され、地域開発の主役は州・県市政府へと移った。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プロセスにより取り入れ、地域の特性に応じた地域開発計画を作成し実施することが強く求められている。また、州政府には、国家開発計画との整合性をもった州全体の開発計画を作成すると同時に、計画策定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。</p> <p>JICAはこれらの課題に関連して、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（1997-2002）、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6州を含めた地域で実施してきており、地方分権体制での地域開発支援に関する経験と教訓、「イ」国側関係者・機関とのネットワーク等のアセットを蓄積している。</p> <p>こうした背景を基に、スラウェシ6州政府は、地方政府のイニシアティブによる地域開発の推進を図る技術協力プロジェクトを我が国に要請してきた。これを受け、スラウェシ6州において地域開発に係る関係者間の協働メカニズムの定着を目的として、本件が開始された。</p> <p>現在、プロジェクト実施期間の中間点を過ぎ、その進捗をモニターし今後の運営に活かすため、中間レビュー調査が実施された。</p>			
1-2 協力内容			
(1) 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。			
(2) プロジェクト目標			
スラウェシ6州において地域開発に関す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。			
(3) 成果			
<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・成果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。 ・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。 			
(4) 投入（中間レビュー時点）			
【日本側】			
<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家派遣 ・ 研修員受入 	延べ8名（69人月） 25名	機材供与 現地活動費	各州に車両1台を供与 96億91百万ルピア（2007-2009）

【相手国側】			
・カウンターパート配置 ・施設提供	・各州実施委員会 (PIC) 委員及び事務局の担当者 ・ 29 県の開発局計画官 PO (注1) 執務室	ローカルコスト負担	事務局：44 億 61 百万ルピア (2008-2009) パイロット事業：
注1) Project Officer：プロジェクト雇用のカウンターパートとプロジェクト・チーム間の連絡調整担当			

2. 評価調査団の概要			
調査者	総括/団長 地域開発/副団長 プログラム管理/協力計画 CD CD 協力企画 協力企画 協力企画 評価分析 1 評価分析 2	神田道男 下田道敬 押切康志 細野昭雄 小林誉明 徳丸周二 山田智之 鈴木幸子 皆川泰典 柿崎芳明	JICA 専門技術嘱託 JICA 国際協力専門員 JICA 東南アジア第一・大洋州部東南アジア第二課 JICA 研究所客員専門員 JICA 研究所研究員 インドネシア事務所 MFO 企画調査員 インドネシア事務所 職員 インドネシア事務所 MFO 企画調査員 株式会社システム科学研究所上席研究員 合同会社セワナ代表社員
調査期間	2009 年 5 月 10 日 - 6 月 7 日		評価種類：中間レビュー

3. レビュー結果の概要	
3-1 実績の確認 (成果の達成度)	
(1) 成果 1	
本プロジェクトでは、以下の 3 つの研修が、ほぼ計画通り実施された。	
① 政策決定者セミナー (101 名参加)	
② 計画官研修 (179 名参加)	
③ コミュニティ・ファシリテーター (CF) 研修 (第 1 バッチ 30 名、第 2 バッチ 22 名参加)	
(2) 成果 2	
これまでに、南東スラウェシ州ワカトビ県と中部スラウェシ州トジョウナウナ県の 2 事例が、パイロット活動に認定され、この他に 9 事例がパイロット活動の候補になっている。また、対象県市がパイロット活動実施チームを形成した複数の事例が確認された。	
(3) 成果 3	
先行地域開発事例調査 (Good Practice Comparative Study = GPCS) が実施され、各 PIC が各州 1 事例を調査分析して、関係者間で結果を共有している。また、プロジェクト活動を紹介するウェブサイトの開設 (日・イ語)、ニュースレター (イ語) の発行等の情報発信が継続的に実施されている。	
3-2 レビュー結果の要約	
(1) 妥当性	
本プロジェクトは、以下に示す通り「イ」国政府の開発政策、我が国援助政策および 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おり、妥当性は高い。	
「イ」国では、改正自治法第 32 号 (2004 年)、国家開発計画法第 25 号 (2004 年) が施行され、地方分権の制度が推進されている。同法には、開発計画作成プロセスについて、地方政府の主体性、参加型、ボトムアップ・アプローチが要件として規定されている。こうした「イ」国側の開発政策と、本プロジェクトのアプローチは十分に合致している。	
さらに、本プロジェクトは、「イ」国の中期国家開発計画 (RPJM, 2004-2009) で主要な課題として取り上げられている東部インドネシア開発、貧困削減、ガバナンスと密接に関り合っている。これらは、また、我が国の援助政策・JICA 国別事業実施計画に沿っている。	
本調査でのインタビューの対象者の多くが、本プロジェクトのアプローチが、従来からの資源投入型のアプローチではなく、地元資源の活用とコミュニティの能力開発を目指すものであ	

り、また、特定のグループを対象とするアプローチではなく地域社会における主要なステークホルダーを包括的にとらえるアプローチである点を高く評価している。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性を正確に評価するには時期尚早であるが、本プロジェクトは目標達成に向け着実に進捗している。

プロジェクト目標の指標である「協働メカニズム」はパイロット活動を通して形成されるものであり、現在、パイロット活動の認定事例が2件、同候補が9件あり、今後2009年度の補正予算で他の地方政府がパイロット活動予算を確保するケースが増えることが想定される。このようにパイロット活動が本格化することから、パイロット活動を通して協働メカニズムを定着させるため、それらをモニタリング・評価する枠組み・手法を関係者で開発するとともに、プロジェクト・チームからモニタリング結果に基づいた適切な助言が必要である。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は高いと判断できる。

本プロジェクトが既存のJICAの類似協力事業のアセットとその経験・教訓を基に設計されており、プロジェクト開始直後から本格的な活動に移っている。また、活動に現地のリソースを有効に活用しており、対象地域が広く関係機関が多いにも関わらず、アウトプットと投入コストの費用対効果はかなり高いと評価できる。

アウトプット1については、3種の研修を通して参加型開発に関する研修参加者の理解度が高まったことが確認された。アウトプット2については、パイロット活動として認定されたものは2件であり、他に9件が同候補となっている。アウトプット3については、GPCS調査、ニューズレター、ウェブサイト開設を通して、関係者間での情報共有を図っている。

(4) インパクト

「イ」国では、地方分権化の進展に伴い、地域開発における住民参加型アプローチ、あるいはボトムアップ・アプローチの重要性が地方のステークホルダーの共通の認識になっている。また、県市政府は、村レベルから始まる開発計画作成協議会（ムスレンバン）の運営の改善に取り組んでおり、本プロジェクトのアプローチがその取り組みに大変有効であると考えている。インタビュー調査を通して、①計画官研修やCF研修の参加者が、パイロット活動とは別に独自の研修フォローアップ活動に取り組んでいる事例、②他ドナーの参加型開発支援プログラムの実施に当たって、本プロジェクトのCF研修参加者がファシリテーターとして参加している事例、③本プロジェクトのアプローチ・方法論を関係者間で共有するために、セクター部局(Dinas)職員向けの計画官研修やCF研修の追加実施を計画中の県市の事例等、正の影響がでていることを確認した。

(5) 自立発展性

いくつかの県市レベルでは、パイロット活動の実施組織編成にあたり県知事令・市長令が出されており、強いオーナーシップが発揮されている。

PICは、州知事令により本プロジェクト実施のために州レベルに設置されている暫定的な組織であり、PICの機能を内部化して州政府内の恒常的な組織とする取組みが望まれる。

本プロジェクトの3つの研修コースのうち、計画官研修とファシリテーター研修について、研修参加者が研修後のフォローアップ活動として独自に追加実施して研修参加者のすそ野を広げようとする計画をインタビュー時に多く聞いた。また、CF研修参加者が他のプロジェクトのファシリテーターになっているケースも確認されており、実施面での自立発展性は高い。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

既存の類似技術協力プロジェクトのアセット（人材、研修教材、人的ネットワーク）とその経験・教訓を十分に活用していることが、業務の円滑な実施に寄与している。

(2) 実施プロセスに関すること

州知事令により、各州にプロジェクト実施委員会（PIC）を設置するとともに、POを配置してプロジェクト・チームとPICとの調整を行う体制を構築したことが、活動全体の推進に寄与している。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

研修で用いた用語の解釈が人によって異なるため、関係者間での協議の制約になるケースがあった。

(2) 実施プロセスに関すること

本プロジェクト開始から在籍中の州 BAPPEDA 局長は 1 名のみであり、頻繁な人事異動があった。また、PIC メンバーも職場を異動するケースがあり、PIC の活動の制約になりつつある。

3-5 結論

本プロジェクトは、「イ」国の開発政策と整合性を保っており、妥当性が高いことを確認した。また、本プロジェクトが過去の JICA の類似協力事業のアセットとその経験・教訓を十分に活用しており、効率性は高いと判断できる。PDM に記述された投入、活動がほぼ計画通りに実施されており、成果の一部については十分なレベルにあることを確認した。

今後、プロジェクト目標の達成状況に関するモニタリング・評価が行われることになるが、その指標である「協働メカニズム」の定義を含めて、そのモニタリングと評価の枠組みが開発され、プロジェクト・チームと PIC の間で合意される必要がある。

なお、中間レビューの一環として、プロジェクト運営の改善のためにプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) が修正された。

3-6 提言

(1) 追加的研修の必要性と専門家の任期延長

本件研修受講後、関係者間で多くの自発的なアイデアと活動の動きが現れており、例えば県独自のファシリテーター養成の試み、ムスレンバン (参加型の計画策定プロセス) へのライン部局 (DINAS) スタッフの巻き込みと研修、住民自体へのファシリテーター研修などの活動が実施あるいは計画されている。

このような、当初、想定されていなかったインドネシア側の自発的なイニシアティブによる、前向きな好ましい流れを最大限に活かしつつ、研修の質を担保するため、参考となるガイダンスやガイドラインが提供できればより効果的である。このため、現在 2 年である研修運営/地方行政専門家の派遣期間を 1 年延長し派遣期間を 3 年間とすることが望ましい。

(2) 州実施委員会 (PIC) について

県・市の能力開発支援とそのためファシリテーションや情報提供など、現在 PIC がプロジェクトにおいて担っている機能は、とりもなおさず 2004 年の法令 32 号 (改正自治法) および同 25 号 (国家開発計画システム法) によって州政府に与えられた権限・責任そのものである。よって、PIC の機能が州政府の本来業務として取り込まれ、本件終了後も継続的に維持発展するよう適正な措置が取られることが望ましい。

(3) 構築された協働メカニズムの有効性をどのように測るか? プロジェクト

プロジェクトは地域開発に向けた関係者の協働メカニズムを構築し、そのグッド・プラクティスを同定する。しかし、構築された協働メカニズムが機能していることを客観的に示すため、方法論・枠組みを開発し、それらを用いて個々の事例を分析することが求められる。(事例がグッド・プラクティスとして認められるか否かの判断基準の構築、構築された協働メカニズムがどれだけ有効に機能しているのかを測る基準、)

(4) プロジェクト実施期間延長の必要について

以下の理由から、現行の協力期間は十分でなく、終了時評価において必要となる延長期間について合意するのが望ましい。

a) 研修後の実践として、ムスレンバンその他の計画・予算策定プロセスをパイロット活動と

するケースがほとんどであり、国の会計年度サイクルに合わせて進められる必要があるため、年に1サイクルしか試行することができない。他方、Action - Reflection の繰り返しのプロセスが重要。

b)パイロット活動の経験と教訓を丁寧に分析して記録することが重要。

c)未だパイロット活動が開始できていない県・市があり、先進事例を参考にしつつ時間をかけてファシリテートする必要がある。

3-7 教訓

(1) 相手側のオーナーシップと自立発展性を最重視した本件の投げかけるもの

本件を特徴づける顕著な運営方針は、プロジェクトからの表立った働きかけは極力抑え、相手側のオーナーシップと自立発展性を最重視するところにある。その結果、インドネシア側関係者自身からの湧き出るアイデアやイニシアティブが確認されている。

本件では、最初に詳細にロードマップを示さなくても、条件を整え、的確なプロセスを踏めば想定した結果が導き出せるという確信が専門家であり、それを可能にした条件は以下の二つであると考えられる。

a)プロジェクトが投げかけた提案が、相手側のニーズに的確に応えるものだったこと。

b)その上で、長い経験とインドネシア理解に裏打ちされた適切なプロセス (Social Preparation = 相手側が問題に気づき、本気になるプロセス) を担保したこと。

本件は、相手の当時者意識やイニシアティブをベースとした内発的發展を基礎とする案件に、包括性や内発性を特長とする CD の考え方をどのように組み込んでいったらよいかを先取りの的に示しているとも言える。

(2) 本件のような案件を可能にしたもの (その1) —経験豊富な日本人専門家

相手に変化するプロセスを重視した本件のような案件において、インドネシアを知り尽くした経験豊富な専門家の存在は根本的かつ必要不可欠な要素である。本件はこのような専門家を想定して初めて成功が描ける案件である。協力終了後の自立発展性を確保するため、外部条件を協力期間内で出来るだけ、内生化させていく CD の考え方を積極的に取り入れていく場合の効果的な実施方法を探っていく必要があることを示している。

(3) 本件のような案件を可能にしたもの (その2) —過去の協力を通じて豊富に育てている相手国側リソースという財産

本件が恵まれていたもう一つの大きな条件は、長い協力の蓄積を通じてインドネシア側に育ててきた豊富な人材・教材・手法がフルに活用可能だったことである。長期的視点からの人材育成と、その財産の有効活用といった観点は、今後の協力プログラムへの有効な示唆であろう。

(4) 能力開発 (CD) の観点からの本件の解釈

本件は個人、組織、社会・制度という包括的視点、及び地域社会 (ミクロ)、地方自治体 (メゾ)、中央・州政府 (マクロ) という複層的視点、すなわち JICA の CD 研究において用いられてきた分析枠組みが見事に当てはまる事例である。理論的な研究と、本件のように現場での経験の積み上げから出来上がった案件の方法論とが同じ線上にあることが確認できたことは、興味深い。こうした現場での事例とそこから得られる教訓は、他のアカデミックな研究機関が持ち得ない JICA の比較優位性である。

本件のような「分かりにくい」とされる案件が市民権を得るためにも、上記のプロセスが客観的に分析され、そのメカニズムが形式知化されることが待望されている。研究部門との有機的連携が待たれる。

(5) 現在の途上国の地方行政におけるファシリテーターという存在の持つ大きな意味 (末端行政

と地域住民をつなぐ要)

多くの途上国の末端行政は極めて脆弱で、単独で行政サービスを提供できるような能力とはほど遠い。また、末端行政のスタッフ数も先進国と比較し絶対的に不足しており、途上国の政府が一様に抱える深刻な問題であり、こうした絶対的人数不足を前提条件として地方行政を考えて行かざるを得ない。

こうした状況に対し、本件が一つの答えとして出したのは、脆弱な末端行政をカバーし、地域住民との間をつなげることを目的としてファシリテーターを介在させることの有効性である。末端行政職員のみならず NGO のスタッフや地域住民自身の中から有望な人材を発掘し、訓練してファシリテーターとして活用する地域の協働メカニズムができあがることで、途上国の末端行政が機能する可能性がある。このような本件の試みが成功し、有効であることが実証されれば、多くの途上国の地方行政が抱える問題に対する一つの有効な答えとなる可能性がある。