

No.

平成 21 年度円借款事業事後評価報告書
(インドネシアⅡ)

平成 23 年 3 月
(2011 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

三菱 UFJ リサーチ & コ
ンサルティング株式会社
新光オーエムシー株式会社

評価
JR
10-17

序文

政府開発援助においては、1975 年以来個別プロジェクトの事後評価を実施しており、その対象を拡大させてきました。また、2003 年に改訂された「ODA 大綱」においても「評価の充実」と題して「ODA の成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させる」と明記されています。

こうした背景の中、より客観的な立場から事業の成果を分析し、今後の類似事業等に活用できる教訓・提言の抽出を目的として、主に 2007 年度に完成した円借款事業の事後評価を外部評価者に委託しました。本報告書にはその評価結果が記載されています。

本評価から導き出された教訓・提言は、国際協力機構内外の関係者と共有し、事業の改善に向けて活用していく所存です。

終わりに、本評価にご協力とご支援を頂いた多数の関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2011 年 3 月
独立行政法人 国際協力機構
理事 黒田 篤郎

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

また、本報告書を国際協力機構のウェブサイトに掲載するにあたり、体裁面の微修正等を行うことがあります。

なお、外部評価者とJICA事業担当部の見解が異なる部分に関しては、JICAコメントとして評価結果の最後に記載することがあります。

本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

目次

1. 案件の概要	1
1.1 事業の背景	1
1.2 DPL 支援開始時のコンテクスト	2
1.2.1 DPL 前夜の公共財政管理改革	2
1.2.2 DPL 開始前夜の投資環境整備	5
1.2.3 DPL 実施前夜の貧困削減	6
1.2.4 インドネシア政府が DPL に期待した役割	7
1.2.5 インドネシア政府が期待した資金支援としての DPL の役割	7
1.3 事業概要	7
1.4 DPL 支援の構造	8
1.5 DPL 評価のアプローチ	10
2. 調査の概要	11
2.1 外部評価者	11
2.2 調査期間	12
2.3 評価の制約	12
3. 評価結果（レーティング：A）	12
3.1 妥当性（レーティング：a）	12
3.1.1 開発政策との整合性	13
3.1.2 DPL の機能の妥当性	14
3.1.3 JICA が DPL 枠組みに加わったことの妥当性	16
3.1.4 DPL 資金供与の妥当性	17
3.2 DPL 支援対象分野の成果と進捗状況	18
3.2.1 公共財政管理	18
3.2.2 投資環境整備	24
3.2.3 貧困削減	31
3.3 DPL の試みと成果（レーティング：a）	33
3.3.1 DPL の後押し効果	34
3.3.2 DPL のシンボル効果	35
3.3.3 DPL のコーディネーション効果	36
3.4 持続性（レーティング：b）	38
3.4.1 DPL メカニズム自体の持続性	38
3.4.2 DPL を通じて醸成・促進された仕組みの持続性	39
3.4.3 JICA の DPL 枠組み参加の持続性	39
4. 結論および教訓・提言	41
4.1 結論	41

4.2 提言	41
4.2.1 実施機関への提言	41
4.2.2 JICA への提言	42
4.3 教訓	42

円借款事業事後評価報告書
インドネシア

インドネシア開発政策借款（I～IV）

評価者：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

島村 真澄

若杉 健次

新光オーエムシー株式会社

杉本 正実

1. 案件の概要



事業地域の位置図



評価フィードバックセミナー

1.1 事業の背景

インドネシア共和国では、1997年のアジア通貨危機以降、マクロ経済の安定が最優先課題であり、IMF 支援プログラムおよび世界銀行、アジア開発銀行のプログラムの下、財政再建等の諸改革が実施され、2003 年末には、IMF 支援プログラムを卒業した。その後も経済改革推進の継続を表明する経済改革政策（所謂「白書」）を推進し、①政府債務の対 GDP 比 60%以下への削減、②金融セクターの改革、③財政運営の改善、および④より良い司法制度の基盤強化、等の改革を実行している。更に 2004 年 10 月にはユドヨノ新政権が発足し、更なる改革推進の意思表示を行っている。

また、インドネシア政府は、政策の方向性について世界銀行や日本政府との対話の中で、(1) マクロ経済の安定、(2) 投資環境の改善、(3) 財政運営の改善と反汚職に向けた政策実行の意図表明を行い、あわせて、世界銀行および日本政府に対して開発政策借款（DPL）の要請を行った。すなわちインドネシア政府は、IMF による構造調整支援を卒業した後も、引き続き構造改革の必要性を唱え、当時、ポスト構造調整融資として世界銀行が新たに導入した援助様式である政策支援型プログラム・ローンで

ある DPL 支援を要請した。かかる要請を受け、2004 年度には、世界銀行および JICA¹ は 4 億ドルの協調融資を実施し、うち、JICA は、1 億ドル相当額の円借款を供与した。2005 年には、インドネシア政府より、上記 3 項目の政策実行に加え、貧困削減に向けた政策実行の意図表明が行われ、2005 年度以降、2007 年度までの 3 ヶ年に、世界銀行、アジア開発銀行、JICA の 3 者により、2005 年度、DPL II として合計 7 億ドル、2006 年度、DPL III として 9 億ドル、2007 年度、DPL IV として 11.5 億ドルの協調融資が実施されている。また DPL III 以降では戦略的投資行動計画 (SIAP)²ワーキング・グループとの対話を踏まえ JICA が提案した政策アクションも含まれている。

1.2 DPL 支援開始時のコンテキスト

1.2.1 DPL 前夜の公共財政管理改革

「3.2.1.1 評価にあたっての考え方」で後述のとおり、公共財政管理は DPL の柱の一つであると同時に、DPL が有効に機能するための前提となる、いわば財政支援型援助のインフラともいえるコア部分をなす改革分野である。DPL が開始されることとなった 2004 年以前のインドネシアの公共財政管理システムは多くの問題を抱えており、それらにつき世界銀行とアジア開発銀行との合同で行われた“Country Financial Accountability Assessment (CFAA), April 2001” は以下のような弱点を指摘していた。

- (1) 旧態依然の未熟で不合理な法規則および制度体系
- (2) 不明瞭で非効率な予算策定過程
- (3) 予算執行の遅れとモニタリング制度の不備
- (4) 不正、馴れ合いを許容する調達制度
- (5) 統一性の欠如した信頼性の乏しい会計・報告制度
- (6) 不明瞭な公共監査制度

これらの弱点の洗い出しを受けてインドネシア政府は、その後の改革のロード・マップとなる「公共財政管理改革白書 “White Paper – Reform of Financial Management Systems in Indonesia: Principles and Strategy, 2003”」を策定し、直ちにそれに基づいた様々な改革が敢行された。まず法的根拠として「国家財政法 (State Finance Law) <Law No.17/2003>」「国庫法 (State Treasury Law) <Law No.1/2004>」「国家監査法 (State Audit Law) <Law No.15/2004>」の基本 3 法、さらには「国家開発計画法 (State Development Planning System Law) <Law No.25/2004>」「調達に係る大統領令 (Procurement Decree) <KEPRES (大統領令) 80/2003>」が制定され、それらに基づいて以下の構造改革が断行されたが、それはインドネシアの公共マネジメント改革の歴史における、一つのエ

¹ 本稿において「JICA」は、2008 年 10 月の JICA 統合以前については、旧 JBIC を指し、統合後については、現在の JICA を指す。

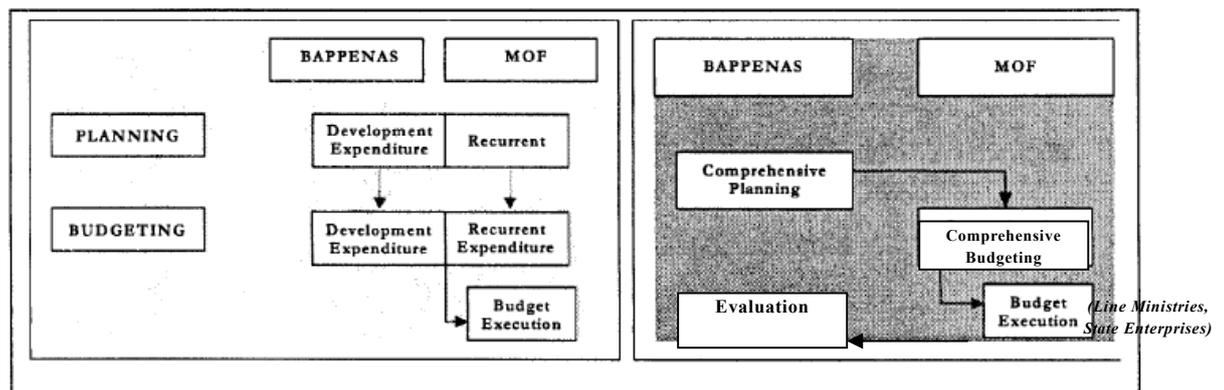
² SIAP は、インドネシアにおける貧困削減および雇用創出には、実質的な投資拡大を通じたより高い持続的経済成長が不可欠であるとの理解の下、インドネシアにおける外国投資、特に日本からの投資促進のために立ち上げられた日本とインドネシア 2 国間のイニシアティブ。同イニシアティブは、2004 年にジャカルタで設立されたハイレベル官民合同投資フォーラムにおいて準備がなされた。

ポック・メイキングな出来事といってよい。上記法規則整備の下で行われた制度改革の内容を以下に示すが、中でも計画、予算、評価機能に関する担当機関の責任と権限の明確化と分担関係の再整理、開発計画構造の見直しはインドネシアの公共財政管理改革の根幹をなすものである。

(1) 計画機能・評価機能 (BAPPENAS) と予算機能 (財務省) の分離 < 国家財政法 >

公共セクターのトータル・マネジメントは「政策」「計画」「予算」「執行」「評価」「フィードバック」といったサイクルをなす一連のプロセスであり、これが分断されるようなことがあってはならない。国家開発企画庁 (BAPPENAS) と財務省 (MOF) の役割分担に関して、スハルト体制以来の従来の行政システムの下においては、計画と予算策定機能を「開発分野」と「経常分野」に分け、前者を BAPPENAS、後者を MOF それぞれの専担として、予算編成と支出管理の双方をそれぞれが半ば独立的に行う、といった方式を採っており、上記各プロセスが「開発」と「経常」といった二つのカテゴリーによって縦に分断されていた。このような「開発」と「経常」の分類とそれによる政府活動の分断体制を廃止し、BAPPENAS の計画を実行に移す予算の策定機能を MOF にすべて移し、予算執行 (具体的活動は執行省庁、国営企業等により実施される) および結果の評価を BAPPENAS に担当させるといった断絶なきサイクル・システムに変更したものである。国家財政法制定以後の両機関の間での計画・予算権限の分担関係を制定前の状況と対比して示したのが以下の図である。

図 1: 計画・予算権限分担の変化
(国家財政法制定以前) (国家財政法制定以後)



出所: Program Document for DPL I, World Bank, November 23, 2004 より一部加工

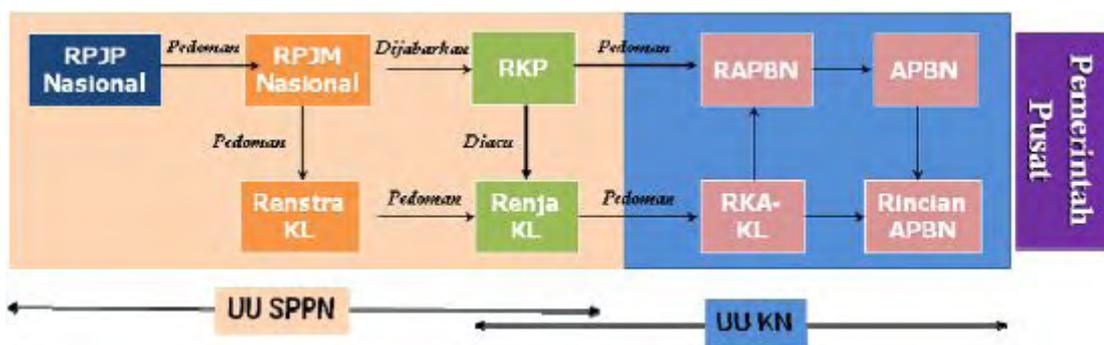
(2) 開発計画構造の見直し < 国家開発計画法 >

国家開発計画法の制定によって、20年長期計画である“RPJP Nasional”からその5年ごとのフェーズ分けである5年中期計画“RPJM Nasional (RPJMN: Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional「中期国家開発計画」”(その各省庁版が戦略計画“Renstra-KL”)を経て各年の政府行動計画“RKP”(その各省庁版が行動計画“Renja-KL”)を策定し、それに基づいて国家予算“APBN”および省庁別予算“Rincian APBN”が組み立てられるといった、計画→予算を直結した一連のプロセスがシステムとして確立し、中期支出枠組(MTEF)の下での活動基準予算(Activity/Performance - Based Budgeting)の枠組が出来上がった。

図2は中央政府(Pemerintah Pusat)における上記の流れを図示したものであるが、同様の流れは地方政府レベルにも適用されている。色分けでいうと左側ピンク部分が「国家開発計画法(UU SPPN)」に規定される計画領域、右側ブルー部分が「国家財政法(UUKN) No.17/2003」によって規定される予算策定領域であり、これらが一連の過程として一体化されたところに画期的改革といわれる所以がある。

図2：新しい開発計画、政府予算策定の流れ



出所：Pedoman Penyusunan Renstra-KL (省庁戦略計画策定の手引き) 第2章

- (3) 国家監査制度の改革 (BPK、BPKP の役割の整理と明確化) <国家監査法>
 インドネシアの国家監査機関には「会計検査院 (BPK: Badan Pemeriksa Keuangan)」と「国家財政・開発監督庁 (BPKP: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)」の二つがある。BPKはインドネシア憲法 (UUD 1945) 第23条5項に規定された、国家財政の監査にあたる政府からは独立の国家機関であり、その監査結果は直接国会 (DPR: Dewan Perwakilan Rakyat) に報告される。従って政府にとっては外部監査機関となる。これに対して BPKP は大統領令第31号1983年 (KEPRES 31 TH 83) によって設立された国家機関である LPND (Non Departmental Governmental Organization) の一つとして各省庁からは独立の機関であり、その基本機能は政府機関の内部監査人による監査の監理、内部監査人の教育訓練、監査ガイドラインの発行、内部監査計画の策定等の監督 (Pengawasan) 機能である。

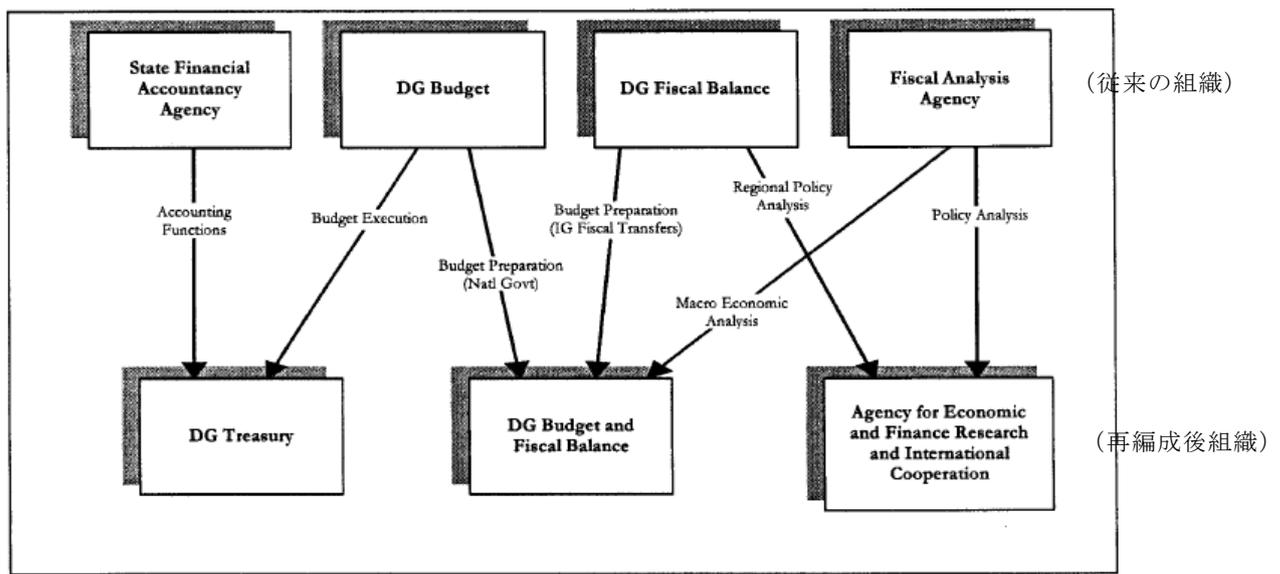
このように従来より法令上両機関は外部監査と内部監査に明確に役割が分かれ

ているが、監査の実務においてはその業務の区別が不明瞭かつ重複が著しく、被監査機関にとっての負担になっていたと同時に、国家の観点からの監査の非効率性は甚だしかった。「国家監査法」はこのような実態を改善するために BPK のインドネシアにおける最高監査機関（SAI: Supreme Audit Institution）としての外部監査機能を強化するとともに、BPKP と中央各省内部監査局（IG: Inspectorate General）および地方政府内部監査局（BAWASDA）との機能の重複を整理し、内部監査制度の強化を図るものである。

（４）財務省の組織改革 < 国庫法 >

財務省の組織強化と内部統制の改善のため国庫法により中央から地方にいたる大規模な財務省の組織改革が行われた。組織の整理と統合の概要は図 3 に示すが、最も重要な変革は、予算（Budgeting）機能と出納・資金管理（Treasury）機能の組織上の分離とそれぞれの機能強化である。

図 3： 財務省の組織再編成



出所：Program Document for DPL I, World Bank, November 23, 2004

1.2.2 DPL 開始前夜の投資環境整備

投資環境整備は DPLI~IV の柱の一つであると同時に、JICA が高い関心を有する分野である。政策マトリックスの策定過程において、JICA は、インドネシアに進出する日系企業から出された現場における貿易投資上の課題も踏まえて政策対話を行い、政策アクションに反映させる等、DPL 協調融資参加において重視した分野である。

本事業の開始時、インドネシア政府は、持続的な経済成長および、成長による雇用創出のために投資が必要との認識の下、RPJMN（2004-2009）において、投資環境改

善を政策目標として掲げている。また、インドネシア政府は、DPL 開始以前より、財政健全化を重視しており、その結果、政府の公共投資は低水準に留まり、持続的な経済成長を実現するには、民間投資が必要とされていた。民間投資が必要とされる一方、DPL 開始前の 1996 年から 2002 年の間、投資の GDP に占める割合は、30%から 20%以下に減少を記録しており、背景には、アジア通貨危機に伴う、景気減速に加え、新規ビジネス開始までに要する日数が、周辺国のタイやマレーシアと比較して 5 倍近く要する等、脆弱な投資環境があった。

また、当時、インドネシアに進出する日本企業への、インドネシアの貿易投資に関する調査³では、サービス分野での外資投資規制・出資規制、輸入通関手続きの遅延・煩雑、高い法人税下での、予納法人税と付加価値税の還付困難・大幅遅延、税法制度の不透明・恣意的課税、外資への差別的課税等の問題が指摘されている。

このように、インドネシアへの投資の促進には、新規ビジネス開始までに要する日数や、輸出入の円滑化等、ビジネスの取引コスト削減が必要とされており、投資環境の整備に向けた諸策の実施が課題となっていた。

1.2.3 DPL 実施前夜の貧困削減

貧困削減は、DPL 開始当初は支援対象改革項目には含まれておらず、「サービス・デリバリーの向上」の項目として DPL III より追加された。これは、後述のとおり、インドネシアが 1997 年のアジア通貨危機以降の深刻な経済停滞から脱却し、マクロ経済の安定化が図られる中、改革の優先事項がより現場レベルの問題にシフトしていったためである。（「3.1.1 開発政策との整合性」参照）

マクロ経済環境は堅調に推移していたものの、一日 2 米ドル（85 年価格）以下で生活する貧困層が人口の 53%を占め、毎年約 200 万人の新規労働者が労働市場に参入する状況⁴では、雇用創出のための経済成長等が必要であった。加えて、2005 年 3 月に 30%、同年 10 月に 115%の石油燃料価格の引き上げにより石油補助金が削減され、財政スペースが拡大したことにより（推定で年間 100 億米ドル）、貧困層に対する補償プログラムが導入された。具体的には、2005 年 3 月に貧困層向け教育、保健、食糧、農村インフラの各プログラムが開始され、2005 年 10 月に 1,910 万世帯を対象とした直接現金支給プログラムが実施された。しかし、新たな貧困プログラムが導入されたものの、各プログラム間でその効果にばらつきがあったことから貧困プログラムの効果的な実施が課題となっていた。

³ 日本機械輸出組合 「2004 年版各国・地域の貿易・投資上の問題点と要望」の主要国の問題点と改善状況の要点 (http://www.jmcti.org/mondai/mondai_youten2004.pdf)

⁴ 本データの出所は DPL2 の事業事前評価表：
http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2005_INP-28_1_s.pdf

1.2.4 インドネシア政府が DPL に期待した役割

上述のとおり、各分野での改革の実施促進が求められる中、インドネシア政府は DPL 開始当時、DPL に次の役割を期待していたことが関係者へのヒアリング等から伺える。すなわち政府とドナー間の継続的な政策対話や改革進捗状況のモニタリングを通じて重要政策課題にクローズアップすることで、政府の改革や政府内で改革のマインドを持った改革推進者である「チャンピオン」を後押しし、改革を促進しようとの狙いがあった。つまり政府内のチャンピオンは、DPL の実施を通じてドナーの影響力を利用して改革を推し進めようとしたと考えられる。また、DPL は、インドネシア政府が主要ドナーとともに構造改革に取り組んでいることを政府内外および国際社会に示す（シグナルする）ことも目的としていた。更に、改革実行のための仕組みづくり、すなわち政府内タスク・フォースの組織化といった実施体制の構築を促進することで政府内調整の円滑化・強化を図ることも目的としていたと思われる。

1.2.5 インドネシア政府が期待した資金支援としての DPL の役割

DPL 開始当時、インドネシア政府は財政赤字を抱えており、財政ギャップを埋めるための資金を必要としていた。DPL I に係る JICA 資料によると、インドネシア政府は 2004 年より、パリクラブの繰り延べ債務(30 億ドル)の返済資金が必要となっており、国営企業の民営化、資産売却および国内外における債券発行等を通じて対処していたものの、2004 年度予算において対 GDP 比財政赤字は 1.1%となっていた。かかる経済状況下において、DPL 資金は同国のマクロ経済面から財政ギャップを埋めるための役割が期待されていたと考えられる。

1.3 事業概要

本事業は、インドネシア政府の政策改革実績を評価し、世界銀行およびアジア開発銀行と協調し、同国の政策改革を支援することにより、政策改革の継続および我が国との政策対話の促進を図り、もって同国の①マクロ経済安定、②投資環境改善、③財政運営改善と反汚職、および④貧困削減に寄与する。

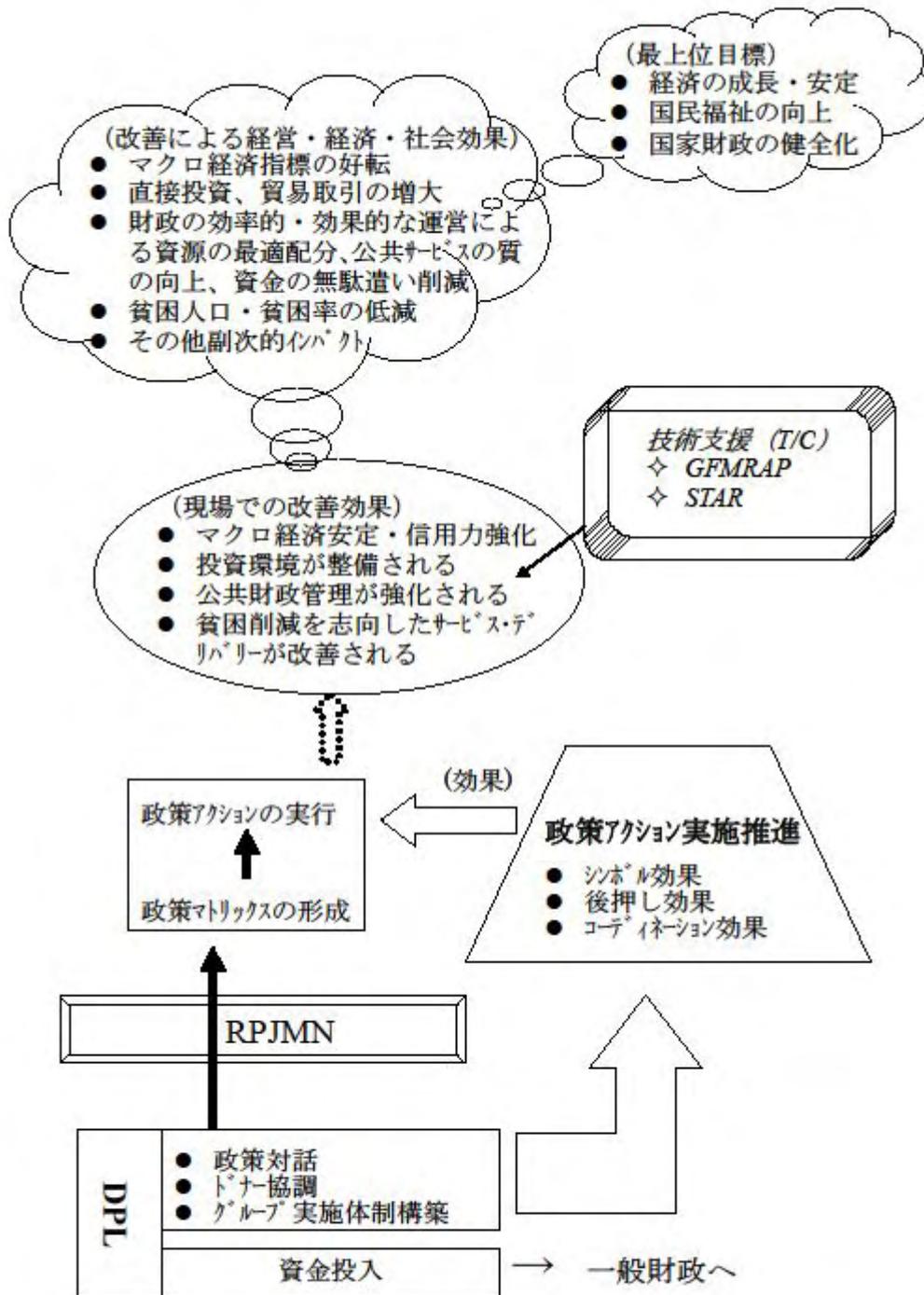
	DPL I	DPL II	DPL III	DPL IV
円借款承諾額 ／実行額	10,794 百万円／ 10,794 百万円	11,729 百万円／ 11,729 百万円	11,777 百万円／ 11,777 百万円	22,080 百万円／ 22,080 百万円
交換公文締結 ／借款契約調 印	2005 年 3 月 24 日／2005 年 3 月 28 日	2006 年 3 月 28 日／2006 年 3 月 28 日	2007 年 3 月 23 日／2007 年 3 月 23 日	2008 年 3 月 18 日／2008 年 3 月 18 日

借入人／ 実施機関	金利 1.3% 返済 30 年（うち 据置 10 年） 一般アンタイド	金利 1.5% 返済 30 年（うち 据置 10 年） 一般アンタイド	金利 1.5% 返済 30 年（うち 据置 10 年） 一般アンタイド	金利 0.7% 返済 15 年（うち 据置 5 年） 一般アンタイド
借入人／ 実施機関	インドネシア共 和国／財務省	インドネシア共 和国／財務省	インドネシア共 和国／財務省	インドネシア共 和国／財務省
貸付完了	2005 年 3 月 31 日	2006 年 3 月 31 日	2007 年 3 月 30 日	2008 年 3 月 28 日

1.4 DPL 支援の構造

DPL は一般財政支援型援助に属することから、勢いその効果を投入資金との関連において捉えることに視線が注がれる傾向にあることは当然のことであるが、実態的には当支援が「マクロ経済」「投資環境」「公共財政管理」「貧困削減を目的とした公共サービス・デリバリー」の改善を志向するインドネシアの公共システム改革の推進サポートを主眼とするものであることは、インドネシア側の期待からしても明らかである。DPL による投入資金は一般国家歳入の一部に組み込まれることになり、DPL が目指す上記改革のために直接ひも付きで用いられることはない。以上の観点から DPL を中心とする支援の構造と期待効果発現の態様は以下(図 4) のようになろう。

図 4 : DPL を中心とする支援の構造と期待効果



DPL I~IV は中期開発計画である RPJMN (2004-2009) をベースとして、「マクロ経済」「投資環境」「公共財政管理」「貧困削減を志向した公共サービス・デリバリー」改善を柱とする政策マトリックスをインドネシア側およびドナー間の政策対話を通じて形成し、各々の分野ごとに具体的な政策アクションを特定化する。そしてその政策アクションの実行を通じてのマクロ経済安定・信用力強化、投資環境の整備、公共財政

管理の強化、貧困削減を志向したサービス・デリバリーの改善といった現場レベルでの改善効果の達成をもくろむ。また更なる上位目標としてそれらの達成成果の効果としてのマクロ経済指標の好転、インドネシアへの直接投資・外国貿易取引量の増大、財政運営の効率化、有効化による資源の最適配分、公共サービスの全般的な質向上さらには公共資金の無駄遣いの削減、貧困率、貧困人口の低減を目指すものであり、最終的にはインドネシア経済の発展、国民の福祉増大、国家財政の健全化への期待がもたれている。以上の流れが DPL の表面化された期待プロセスであるが、そこにおける DPL の直接的な関与は太矢印➔で示した政策アクションの特定化とその実施推進までであり、それ以降の期待プロセスの進行には外部要因の影響を受けその強度は上位に行くほど大きくなり、DPL との直接連関の度合は希薄となる。

留意すべきは、以上の側面におけるプロセスは DPL の存在がなければ進まないというものではなく、インドネシア政府は後記（図 6）に示した新しい開発計画策定システムに則って開発活動を規定し、RPJMN その他の計画で規定された諸活動は各実施機関によって自主的に実施されると想定されている、ということである。また新しいシステムの下では、BAPPENAS によってそれらの進捗が定期的にモニターされ、達成成果が評価される。しかしながら、このように改革実施の体制は整ったものの、実施推進能力という面においてはインドネシア側においてまだ不足するものがある。

以上のプロセスをサイドより強力にサポートする別の側面が DPL には存在する。それは DPL の上記プロセスを遂行する過程で行われる政策対話、ドナー間協調、そして政策アクション実行のためのタスク・フォース組織化等のグループ実施体制の構築である。これらにより生み出される「後押し効果」「シンボル効果」「コーディネーション効果」（詳細は後述）は上記の明示的なプロセスによって特定化された政策アクションの実行を強力に推進する。図上に で示したこのプロセスは前者プロセスとは異なり、DPL なかりせばインドネシア側の独自のモメンタムとして自然に発生するものではない、という意味で、DPL 評価の上では着目すべき視点である。

1.5 DPL 評価のアプローチ

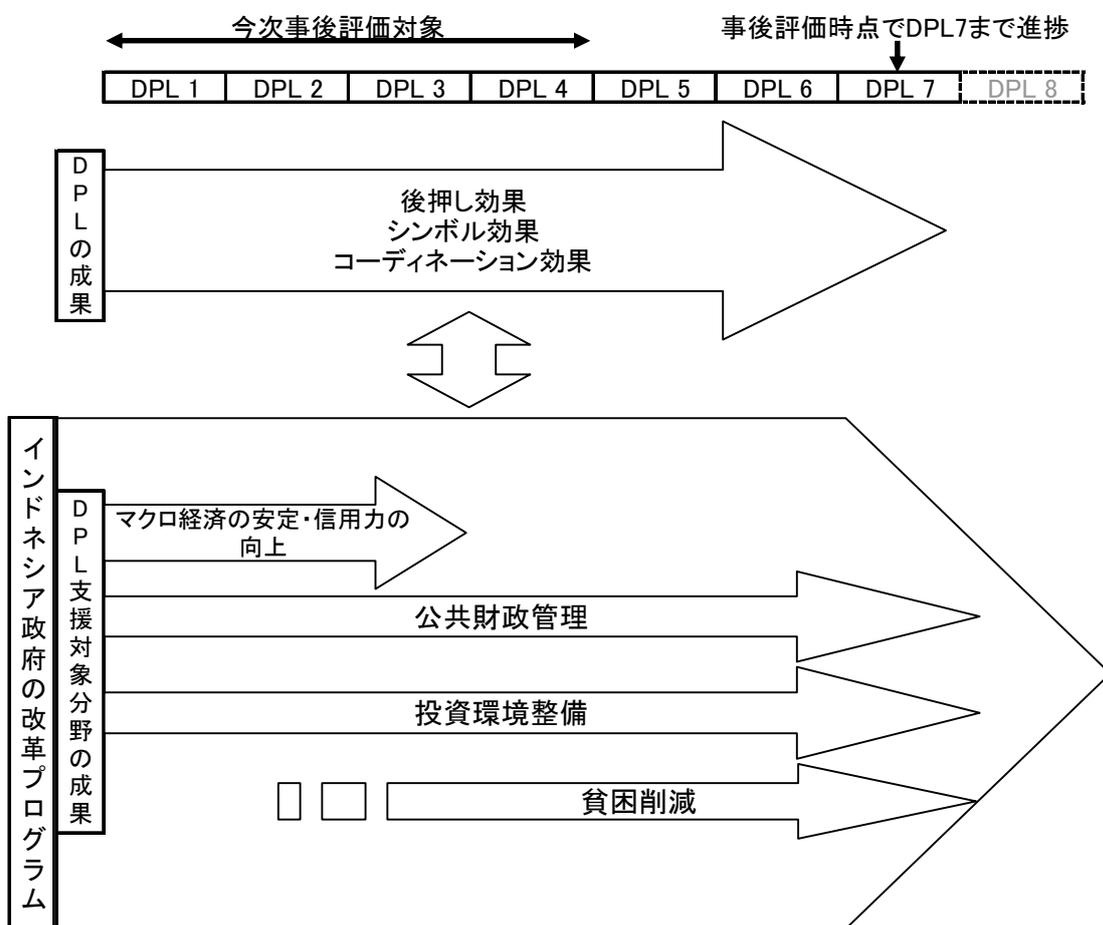
今次 DPL 評価においては、インドネシアにおける DPL のコンテキストおよび政府関係者のインセンティブにも十分着目して分析を行った。上述の 3 つの効果：「後押し効果」「シンボル効果」「コーディネーション効果」を本報告書では「DPL の成果」と称し、「DPL 支援対象分野の成果」と分けて評価を行った。（図 5 参照）「DPL の成果」に着目した評価は、世界銀行やアジア開発銀行では実施されていない。

なお、後述のとおり「DPL の成果」と「DPL 支援対象分野の成果」は別次元の議論であり同列で扱うことは困難である。さらに、「DPL 支援対象分野」についても分野によってその位置づけ・インプリケーションやレベル感が異なり、また、改革の進捗状況も異なる。したがって、これらを DAC5 項目の既定の評価項目に当てはめるには無理が生じるため、今次評価においては、5 項目に基づいた分析は行わず、①DPL の

妥当性、②DPL 支援対象分野の成果と進捗状況、③DPL の試みと成果、④DPL の持続性という整理の仕方で行った。②については後述「2.3 評価の制約」のとおり本評価は中間レビュー的性格を有するため DPL 支援対象分野の成果を見るには時期尚早である。したがって本評価では参考情報という位置づけでそのアセスメントを行い、レーティングは行わないこととした。

また、DPL 資金の意義や効果は改革の実施・促進とは異なる次元で創出しているが、今次評価ではむしろ改革面に焦点を当てて分析を行っている。したがって本報告書では資金面についての記述は限定的な内容に留めた。

図 5： 「DPL の成果」と「DPL 支援対象分野の成果」の概念図



2. 調査の概要

2.1 外部評価者

- 島村 真澄 (三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
- 若杉 健次 (三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
- 杉本 正実 (新光オーエムシー株式会社)

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2009年12月～2011年3月

現地調査：2010年5月9～22日、2010年8月8～13日

2.3 評価の制約

評価対象はDPL I～IVであるが、DPLは現在（2011年）も継続しており、漸進的なプロセスであることから、その効果について、後続のDPLの効果と切り離すことは難しい。また、現地ヒアリングの対象者は現在のDPL実施者・責任者が中心であったため、DPL I～IVに限定した情報収集は行わなかった。従って、評価・分析に際しては、後続のDPLも一部カバーしており、本評価はDPL I～IVの事後評価との名目ではあるが、DPLの全体のプロセスおよび支援対象分野での成果が発現するのに要する時間に鑑みると、中間レビュー的性格を有する。

また、DPLは規則やルールの整備等、枠組みづくりに資する取り組みである。よって、政策アクションが実施されたかどうかを見るだけでは、評価として不十分であり、その実効性、つまり、現場での効果を見ることが重要である。しかし、現実には、成果の発現にはタイムラグもあり、公共財政管理等の分野で、現時点において、効果の発現に至っていないアクションもある。従って、本評価では、効果の発現に至っていない分野については、政策アクションの実施状況の評価に留めた。

さらに、DPLが対象とする上位政策のレベルでは、成果発現への経路は、外部要因の介入や、タイムラグもあり複雑である。このため、日本の援助のみを抽出して、それが実際にどれほど寄与しているのかを定量的に測定するのは困難である。こうした制約がある中で、今次調査では、定量的データに加えて、現地調査での聞き取り等で入手した定性的データを積極的に活用した。

3. 評価結果（レーティング：A）

3.1 妥当性（レーティング：a）

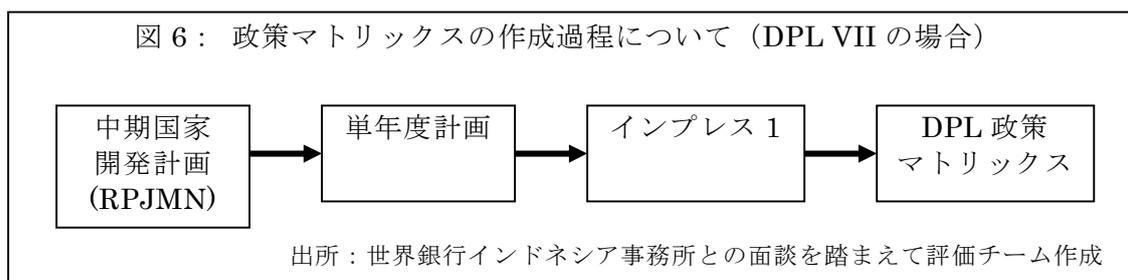
妥当性の評価では、①開発政策との整合性、②DPLの機能の妥当性、③JICAがDPL枠組みに加わったことの妥当性、④DPL資金供与の妥当性の4つの視点から評価を行った。それぞれの評価の視点は次のとおりである。①はDPLが支援対象とする改革分野が、インドネシア政府の開発政策・開発ニーズや優先度と整合している度合い、②は審査時に立ち返ってみた場合、DPLの持つ機能が当時のインドネシア政府の期待に応えるものとして適切なものだったか、③は審査当時のJICAが置かれていた援助環境や抱えていた課題に応えるものとしてDPLという支援ツールを選択したことが適切であったか、④はJICAがDPLに資金を拠出することが適切であったか、について検証を行った。

3.1.1 開発政策との整合性

DPL I～IV が支援対象とした改革項目を表 1 にまとめた。いずれも審査時におけるインドネシア政府の重要改革項目と合致している。DPL I の開始当時、ユドヨノ新政権が策定した 2004～2009 年のインドネシア主要開発アジェンダおよび 2004 年 10 月の閣議で策定された「100 日プラン」の中で以下分野を含む主要開発アジェンダが表明されている。また、RPJMN（2004-2009）においても、以下改革項目が主要なアジェンダとして明記されており、評価時における重要改革項目とも合致している。

表 1： DPL I～IV の改革項目	
①	マクロ経済の安定・信用力の向上
②	投資環境の改善
③	財政運営・管理の改善と反汚職
④	貧困削減

DPL の政策アクションは、インドネシア政府自身の改革プログラムと一体化しており、DPL の政策アクションと政府のプログラムを切り分けることは難しい⁵。DPL 政策マトリックスの策定過程（DPL VII の場合⁶）をみると、政府は、RPJMN⁷をベースに単年度計画⁸を作成し、単年度計画から、優先順位の高い課題を抽出してインプレス 1⁹を策定する。DPL の政策マトリックスは、インプレス 1 および単年度計画を中心に投資環境改善、公共財政管理、貧困削減に係るアクション項目を抽出し、インドネシア政府との協議を経て、最終的に策定される。このような過程を経て DPL の政策アクションが策定されていることから、DPL はインドネシア政府の開発政策・開発ニーズと一体化（完全に合致）している。



⁵ 従って、今次調査では、DPL の各分野の改革の取組について、政府の改革プログラムの動向を一般的に参照している。

⁶ 今次評価対象である DPL I～IV の場合の策定過程に係る情報が得られなかったため、ここでは DPL VII の場合を記述した。DPL I～IV の支援対象期間において、インプレス 1 に相当する政策文書の存在は確認できなかったものの、現地関係者より、DPL I-IV の策定過程は DPL VII の場合とおそらく大差はないとの指摘があり、これを信頼性の高い情報と判断した。

⁷ 各省庁で策定される 5 カ年の戦略計画は RENSTRA-KL である。

⁸ RPJMN に基づいて 1 年ごとの年間政府行動計画：RKP が策定され、RENSTRA-KL に基づいて各省庁の年間行動計画：RENJA-KL が策定される。

⁹ Presidential Instruction No.1

また、以下に詳述するとおり、DPL はインドネシアの重要開発課題の変遷に応じて支援の優先事項・分野を柔軟に変更してきていることから、政府の改革の優先度と完全に合致しているといえる。

表 2 は各 DPL のラウンドの優先事項・分野の変遷をまとめたものである。これは、政府自身の改革の優先事項・分野と整合的であり、DPL は政府の優先事項の変化に応じて、継続的に改革プログラムを見直し、時代と共に柔軟にその対応を進化させているといえる。実際、DPL 支援対象改革項目のうち「マクロ経済の安定・信用力の向上」は DPL IV より支援対象項目から外れ、「サービス・デリバリーの向上」の項目として貧困削減が DPL III から追加されている。マクロ経済環境は、おおむね良好に推移し、2002 年から 2006 年の 5 年間で、実質 GDP 成長率は持続的に上昇¹⁰、インフレ率は 2006 年の石油補助金削減により一時的に上昇（13.1%）したものの、2007 年には 6.4%まで低下、経常収支は世界的な一次産品需要に支えられ黒字基調、外貨準備は輸入分 6.8 ヶ月に達するなど、安定した状況であったことから DPL IV 以降は支援改革項目から外れている。しかし、同国の雇用創出および貧困削減での改善は限定的であり（2007 年の失業率は 9.7%、貧困率は 16.6%）、雇用創出、貧困削減のためには、持続的な経済成長と公共部門の組織、制度改善が課題との認識から貧困削減が新たな DPL 支援対象改革項目として加わっている。

DPL I	IMF プログラム卒業後、マクロ経済安定に向けての地固め
DPL II	Pro-poor 課題への支出増加のための財政スペースの拡大
DPL III	サービス・デリバリーの向上
DPL IV	制度改革の深化

出所：世界銀行 Implementation Completion and Results Report および現地ヒアリングより

以上より、DPL は DPL 開始当時およびその後の改革優先事項・分野の変遷過程双方の観点から、インドネシア政府の開発政策との合致度が極めて高い（完全に一致している）といえる。

3.1.2 DPL の機能の妥当性

インドネシア政府はポスト IMF 時代の新しい支援ツールとして DPL の要請に踏み切っており、改革の計画・実施等において政府自身がオーナーシップとリーダーシップを発揮すること、政府とドナーが信頼関係を基盤にパートナーシップを維持しながら改革を促進していくことが期待されていた。DPL の実施過程で行われる継続的な政策対話、ドナー間協調、および政策アクション実行のためのタスク・フォース組織化等のグループ実施体制の構築は、こうした政府の方向性や志向に応えるものであった

¹⁰ GDP 成長率は 2003 年 4.8%、2004 年 5.0%、2005 年 5.7%、2006 年 5.5%、2007 年 6.3%を記録している。(DPL IV に係る JICA 資料より)

と思われる。すなわち審査時に立ち返ってみた場合、DPLの実施により投入された活動は、①インドネシア政府内におけるチャンピオンを支援し、インドネシア政府自身の改革を「後押し」する機能、②改革に向けての政府の強いコミットメントとそれを国内外にアナウンスする「シンボル」の機能、③改革実行のための実施体制の構築・政府内の「コーディネーション」の円滑化・強化を図るための機能を内生化しており、インドネシア政府自身が取組んできた諸改革に対して同政府の期待に応えるものであったと考える。個別のプロジェクト支援等、DPL以外の支援ツールでは必ずしも十分に対応できなかったものとする。

DPLにて抽出される政策アクションは、政府の重要改革項目（表1）のうち、政策アクションとしてとり上げる前、またとり上げた段階で、政府全体としてはまだ認知度が低い、それをとり上げることによって政府内の認知度を高めることが期待されるアクションが含まれるような仕組みとなっている。すなわち政府の一部のチャンピオンはその重要性和優先度を認識しており、DPLの枠組みを使ってドナーが後押しし、政策アクションに入れることによって関係者の注目を高めようという改革項目が含まれる仕組みとなっている。政府内でこうしたインセンティブがなければ、最も優先度の高い政策は仮にDPLがなくても政府が独自に実施を進めて行くことからDPLの政策アクションとして抽出する必要はないためである。また、現在は政府の最重要課題と広く認知されている政策も、DPLの政策アクションとして抽出する段階では上述の状況であったものが多く含まれると考えられる。つまりDPLは、政府の重要開発課題に対して、優先度の高いものに焦点を当てていくとともに、DPLなかりせば認知度が低かったであろう改革項目についても濃淡なく全体的な「後押し」を行い、政府の改革全般を促進する仕組みを有している。（詳細・具体例は「3.3.1. DPLの後押し効果」参照。）現地ヒアリングでは、「DPLの改革目標や指標は実質的にインドネシア政府自身の業績評価指標（KPI）となっており、DPLは改革に向けた、政府の日常の努力（計画・実施・モニタリング・評価）を「後押し」し、改革の進捗・成果を確認する「審査員」の役割を有している。」との指摘があった。

またDPLは、ドナーの影響力を利用して、インドネシア政府が主要ドナーとともに構造改革に取り組んでいることを政府内外および国際社会にシグナルする効果が発現する仕組みを有している。現地ヒアリングにおいて「DPLには、政府関係者に向けて「シグナル」を発信し、ハイレベルの関係者が注目することで改革を促進していく機能が備わっている。」との指摘があった。

さらにDPLは、分野横断的な改革事項について、政策決定・意思決定を円滑化するためのコーディネーションを促進する機能が生み出される仕組みを有している。各省庁・機関ごとに縦割りとなりがちな政府の実施体制が、DPLの実施を通じて政府内タスク・フォースの組織化が図られ、政府内調整の円滑化・強化が促進されるであろうことは、政府関係者の指摘からも明らかである。

これらの機能は、インドネシア政府が開発課題を解決する上で必要としていたもの

であり、まさに DPL の付加価値として認識し、重視してきているものである。

以上より、DPL の持つ機能は当時のインドネシア政府の期待に応えるものとして適切なものだったと判断される。

3.1.3 JICA が DPL 枠組みに加わったことの妥当性

関係者へのヒアリング等によると、DPL 支援開始当時、JICA は、①インドネシア政府との政策対話を強化し、同国の民主プロセス・諸改革への支援につなげること、② DPL への協調融資を通じて、大局的な視点からインドネシアの政策課題を理解し、同国の政策制度改革に係る最先端の議論に参加し、能動関与していくこと、③ JICA が従来から実施してきているプロジェクト型支援と DPL が両輪となってインドネシアの開発課題に取り組み、援助効果を一層向上させていくことという目的があったものと推察される。本節では、審査当時 JICA が置かれていた援助環境や抱えていた課題に応えるものとして DPL という支援ツールを選択したことが適切であったかについてみていく。

DPL 支援開始当時、現地主導による JICA の開発援助・経済協力活動が活発化する中で、JICA は、1. JICA の対インドネシア支援方針についての対外的な発信の強化（対外発信の強化）、2. インドネシア政府との政策対話の強化（二国間関係の戦略性の強化）、3. ODA に対する日本国内からの改革要請への対応（内なる改革の推進）が求められていたと思われる。これは、現地 ODA タスク・フォースの一層の活性化や現地機能の強化といった、当時の JICA の全般的な援助政策・方針からも推察できる。こうした背景より、JICA 内では、インドネシアにおいて政策・制度への能動関与を一層強めていこうという機運が高まっていったものと考えられる。折りしも、ユドヨノ新政権は IMF 卒業後の改革推進策として新たな政策支援ツールである DPL 支援の要請を日本政府および世界銀行に行った。そこで JICA は対インドネシア支援の大ドナーとして、DPL への参加を通じて、インドネシアの制度づくり全般に係る議論に参加する機会を得ること、そして同国の改革支援につなげていこうとしたものと思われる。また、2007 年 1 月にインドネシア支援国会合（CGI）が廃止され、セクター横断的にドナー援助の全体像についての情報を得にくくなったという指摘がある中で、DPL はドナー協調のプラットフォームとしての機能も期待されていた。当時、JICA が抱えていたこれらの課題や問題意識に対して DPL という支援ツールがこれを解決する手段として期待されており、評価時においてこれが実現している。このことから、JICA が DPL を選択したことは正しかったと考える。

また、JICA の「インドネシア政府の政策を推進する」という DPL 協調融資の目標に照らすと、後述のとおり、DPL が支援対象とする改革分野の進捗状況は分野によってばらつきはあるものの、おおむね前進していると判断される。インドネシアの改革が進展している限り、それをサポートする DPL への協調融資を継続してきたことは妥

当であると判断される。

さらに、DPL はプロジェクト型支援とは異なり「政策支援型の一般財政支援ならでは」の付加価値が享受できるスキームである。インドネシア政府との継続的な政策対話を実施すること、JICA の問題意識を政府内のハイレベルの改革推進者に直接提起すること、諸改革に向けての政府のハイレベルのコミットメントを得ること、継続的に政府の改革実施のモニタリングを行うことといった活動が DPL という手段を通じて実現している。加えて、DPL は JICA が従来から実施してきているプロジェクトベースのローンや技術協力等と補完的關係を持ち、援助効果の一層の向上を図るためのツールとして期待されており、評価時においてこれが実現している。

以上を総合的に判断すると、DPL への協調融資は、JICA にとって正しい選択だったといえる。

3.1.4 DPL 資金供与の妥当性

DPL に JICA が資金を拠出することについては、JICA が、①インドネシア政府との政策対話のプラットフォームに乗ること、②インドネシアのマクロ資金ニーズを支援することの双方の観点から妥当であったと判断する。

既述のとおり、JICA はインドネシアの制度づくり全般に係る議論に参加する機会を得て上記の目的を果たす必要があった。この目的を満たすためには、DPL への参加以外の手段はなく、政策対話実施のプラットフォームに乗るためには DPL に資金を拠出する必要があった。

また、既述の「1.2.5 インドネシア政府が期待した資金支援としての DPL の役割」に鑑み、JICA はインドネシアのマクロ経済面からみて、DPL 資金によって財政ギャップを埋める支援を行う必要があった。現地ヒアリングでは、インドネシア政府の DPL 資金の位置づけについて、MOF 関係者より次の発言があった。「DPL 資金なかりせば、政府予算に不足が発生するため、不足分の資金調達が必要となる。」「DPL は経済状況が悪化した場合の備え、保証としての意味もある。」2010 年インドネシア政府の修正予算¹¹によると、歳入から歳出を差し引いた総合収支は赤字（マイナス 133.7 兆ルピア）であり、国内・外国資金の調達を通じて資金ギャップを埋めることが想定されている。うち外国資金調達はプログラム・ローン：29.4 兆ルピア、プロジェクト・ローン：41.4 兆ルピアとなっている。プログラム・ローンには DPL 資金が含まれており、同ローンは対歳入総額比約 3%である。これは政府のプライマリー・バランスの赤字（28.1 兆ルピア）を帳消しにする規模の資金である。インドネシア政府は財政赤字を補填するため、国内銀行融資や国債発行等を通じた資金調達を行っているが、依然、DPL 資金も重要な資金源と位置づけている。したがって、JICA が DPL に資金拠出を行うことにより同国のマクロ資金ニーズを支援することは妥当であったと考える。

¹¹ 現地調査時に MOF より予算資料を入手した。

3.2 DPL 支援対象分野の成果と進捗状況

本節では DPL の 4 つの柱のうち、公共財政管理と投資環境整備および貧困削減の各分野の改革の実施・進捗状況について分析を行った。本節は、DPL が働きかけた改革対象分野の動向を記述したものである。既述のとおり、本評価は中間レビュー的性格を有するという制約があり、成果を見るには時期尚早であることから、レーティングは行わない。

なお、次節で記述する DPL の成果と本節でレビューする各改革分野個々の進捗は別次元の議論であり同列で扱うことは困難である。前者は DPL により発現した直接的な効果であり、後者は DPL の存在が仮になかったとしてもインドネシア政府自身が改革努力を進めてきただろうと考えられるものである。DPL の存在による改革促進効果や実効性の向上を各改革分野で定量的に示すことは困難であることから、現地関係者の声も踏まえて narrative な記述を中心に分析を行った。

3.2.1 公共財政管理

3.2.1.1 評価にあたっての考え方

公共財政管理の中味は主に政府の財政運営を合理的に行うための組織能力の強化である。DPL I~IV の柱の一つであると同時に、DPL を含む財政支援型援助が有効に機能するための前提となる¹²、いわば財政支援型援助のインフラとも言える改革分野であり、その意味で DPL のコア部分を形成するものといってよい。換言すれば、DPL は組織能力の強化を目指すとともに、組織能力の十分性そのものが DPL 供与の前提ともなる、といった循環的關係がそこにはある。そのような独自の性格から公共財政管理は他の「柱」と同列に扱うべきではないと考える。下掲の概念図（図 7）が以上の観点を示している。インドネシアでは DPL 供与前夜の 2001 年～2004 年の間に公共財政管理の分野ではかなり大胆且つ大規模な変革が進行した。そこにおいて出来上がった枠組の中味を一つずつ埋めていく、いわば「仏に魂を入れる」作業が DPL I~IV および後続 DPL の使命である。しかしながら、最初の局面である DPL I~IV においては実施されたアクションによって改革が進捗したものの、それによってのアウトカムとしての具体的効果が多くの改革の現場で見える形で発現するには十分にいたっていないところから¹³、本評価にあたっては具体的にとられたアクションの実施状況の確認を、世界銀行のプログラム文書および実施完了報告書等の先行する評価報告書によって行い、その予定された政策アクションの達成状況を整理することとする。

¹² 世界銀行世界銀行レポートにある次の表現が端的にそれを表している。“DPL operation sets out to provide general budget support to the Indonesian Government and will be executed through its public financial management system.” (Program Document for DPL VII, August 26, 2009)

¹³ 1.4 DPL 支援の構造 参照。

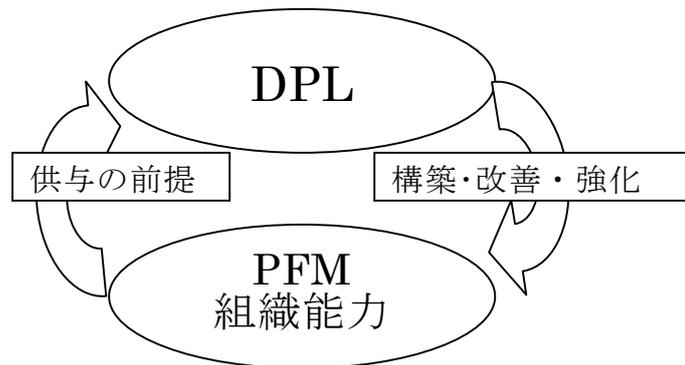


図 7： DPL と組織能力の関係性概念図

3.2.1.2 DPL I~IV により目指された改革の中味

「1.2.1 DPL 前夜の公共財政管理改革」で記述した構造改革により公共財政管理改革のための大枠が完成し、次に行われなければならないのは、その中味を埋め、それらを実施に移す作業である。その過程をサポートする援助手段として形成されたのが、改革実行枠組の設定とその推進を制度的に援護する DPL と、改善実行への直接支援を行う二つの技術プロジェクトである¹⁴。

(1) DPL によって支援が行われることになった分野

2004 年 12 月に世界銀行との間で調印された（JICA との調印は 2005 年 3 月）DPL I によってインドネシアに対する一連の DPL による支援が開始された。その 3 番目の柱として設定された公共財政管理の改革としては一貫して（ただし(v)を除く）次の 5 つの分野が対象とされている。

- (i) 公共財政管理関連法・規則枠組の更なる整備
- (ii) 国家予算策定・執行管理の改善
- (iii) 公共調達制度の強化
- (iv) 公共監査制度の改善
- (v) 公務員改革（DPL III において上記 4 分野に追加）

(2) 二つの技術支援プロジェクト

(A) GFMRAP: Government Financial Management and Revenue Administration Project, World Bank (2004~2012)

強化の対象は財務省および BAPPENAS で、「予算策定」「予算執行」「国庫管理

¹⁴ この 2 つの技術協力プロジェクトのほかにも、それらを個別分野からサポートする他の技術支援がアジア開発銀行、IMF、UNDP、UNCTAD、世界銀行といった国際機関、および二国間援助機関である AusAid（オーストラリア）、CIDA（カナダ）、EU、GTZ（ドイツ）、USAID（米国）によって供与されている。〈Program Document for DPL I, World Bank, November 23, 2004〉

近代化」「公共調達制度」「公共会計基準実施」「税金・関税管理」といった公共財政管理改善の広範な分野をカバーする世界銀行の TC（技術協力）プロジェクトである。

(B) STAR: State Audit Reform, ADB (2005~2009)

インドネシアの外部監査、内部監査の法的、制度的枠組を総合的に強化する TC プロジェクトであり、インドネシアの最高監査機関（SAI）としての BPK による外部監査、および BPKP を中心とする内部監査の双方の改革を支援する。

3.2.1.3 DPL I~IV により実行された政策アクション

(1) 公共財政管理関連法・規則枠組の実践手段の整備

1.2.1 で掲げた基本的な法令・規則によって形成された制度的な枠組を実践に移すための運営手続等の整備が行われた。

(2) 国庫一元化

DPL 開始以前には 18,000 にも及ぶ銀行勘定に加えて、政府もその実態を把握していないような銀行勘定が多数存在し、それらによる政府資金のハンドリングが常態として行われていた。それらの無秩序に乱立する銀行勘定の統一化へのステップは DPL I から IV を通じて一歩ずつ着実に進行し、IV 終了時に支出勘定については完全な一元化が達成され、政府支出の透明化への大きな一歩が踏み出された。

また、これとの関連で財務省の組織改革が行われ、予算 (Budget) と執行 (Treasury) 機能の分離が行われ、内部統制の強化が図られた（前記 図 3：財務省の組織再編成 参照）。本改革は国家予算執行管理改革の中心的位置付けを持つ分野の一つである。

(3) 予算制度の改善

中期支出枠組 (MTEF: Medium Term Expenditure Framework) および活動基準に基づいた (Activity/Performance-based) 予算策定制度への枠組の転換が図られた。前記のとおり国家開発計画法および国家財政法の二つの法律により中央から地方にいたる政府部門の開発計画の策定システムが整備され、それに直接リンクする政府予算の編成過程が規定されたことによって中期支出計画 (MTEF) をベースとした活動基準予算の導入によって、計画と予算の連結がシステムとして確立され、それに基づく実践は 2008 年度国家予算編成から行われる事となった。

(4) 公共調達制度の改善

BAPPENAS 内の政府財サービス調達政策機関 (LKPP: Lembaga Kebijakan Pen-

gadaan dan Barang/Jasa Pemerintah <NPPO: National Public Procurement Office>を強化し、大統領直結の独立機関として確立した。

(5) 汚職の撲滅

2003年以來次々と立ち上げられた汚職撲滅委員会（KPK: Komisi Pemberantasan Korupsi）、検察庁（Kantor Kejaksaan Agung）に設置の汚職防止タスク・フォース、反汚職裁判所（TIPIKOR: Pengadilan Tindak Pidana Korupsi）等の複数の汚職取締機関による活発な反汚職活動が展開され、汚職・不正の告発件数はうなぎのぼりに増えており、その中には国会議員、元警察庁長官、元中央銀行総裁、理事、地方知事といった高官の摘発も含まれている。しかしながら、このような活動は「表面化した不正刈り取り」の個別手段に過ぎず、インフラとしての公共財政管理の改善・強化による諸活動の論理化、プロセスの透明化が不正・汚職の自動制御装置として、より重要な役割を果たすことに留意しなければならない。本改革も予算執行官理改革の一つの重要な分野をなす。

(6) 公務員改革

DPL III より公共サービス改善が一つの柱として追加されたが、その実現および各種政策実行に対してのボトルネックの一つになっていた公務員の低いインセンティブを改善するため、職務および給与体系の見直しが行われ、業績評価に基づいた給与・手当の支給方式に関する調査が実施され、それに基づいてパイロット省庁としての財務省において公務員改革が実行された。

DPL各期における公共財政管理分野の政策アクションとその達成状況をまとめると次のとおりである。

表3： 公共財政管理の政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPL I	◆ 国家財政法実施諸規則の発行	達成 (Fulfilled)
	◆ 財務省組織改革、国庫一元化への踏み出し	達成 (Fulfilled)
	◆ 政府調達に関する大統領令の発布	達成 (Fulfilled)
	◆ 国営企業の特別監査の継続	達成 (Fulfilled)
DPL II	◆ 国家財政法、国家監査法、国家間作法実施諸規則の発行	達成 (Fulfilled)
	◆ 国庫一元化実施計画の策定	達成 (Fulfilled)
	◆ 財務省内部監査局における検査ユニットの設置と検査業務の完全実施、すべての財務省職員に対する検査権限の付与	達成 (Fulfilled)

DPL III	◆ 国庫一元化の推進（少なくとも 50 の KPPN<国家出納サービス事務所>の経過出納勘定残高の一掃）	達成 (Fulfilled)
	◆ 政府財務報告の改善（中央政府 2005 年度決算財務諸表のタイムリーな作成・開示）	達成 (Fulfilled)
	◆ 租税管理のリフォーム（財務省税務総局におけるフルタイム専任の租税管理近代化プログラム実行ユニットの設置）	達成 (Fulfilled)
	◆ ブルック（中長期案件リスト）および援助供与の実施手続に関する省令の発行	達成 (Fulfilled)
	◆ パイロット省庁としての財務省における政府高官の職務の再分類と給与体系の見直し	達成 (Fulfilled)
DPL IV	◆ MTEF 予算システムの適用による明確なコスト見積りによる 2008 年度予算の編成	達成 (Fulfilled)
	◆ 国庫一元化の推進（中核銀行勘定の統合化）	達成 (Fulfilled)
	◆ 政府投資基金（RDI）、地方開発基金（RDA）の透明性を持つ会計管理の推進	達成 (Fulfilled)
	◆ 国家公共調達局（LPKPP）の完全運営と公共調達法案の作成	達成 (Fulfilled)
	◆ 地方債発行のための法規則整備の完了	達成 (Fulfilled)
	◆ 政府高官の給与体系改革のための中央給与委員会の設立	達成 (Fulfilled)
	◆ 包括的公務員改革計画の策定	達成 (Fulfilled)

出所：Implementation Completion and Results Report for DPL I～IV, World Bank, January 30, 2008

3.2.1.4 アクション達成状況に対する評価

一連の DPL は、長期を要するインドネシアにおける全体的な公共財政管理改善の実行枠組の提供と、技術支援プロジェクトと相俟った総合的支援によって継続的な改革支援を行っていくものである。DPL I～IV はその長期にわたる道程の最初の局面であり、後続 DPL によってさらに改善の実行が続けられる。上記のとおりそれぞれの分野における予定されたアクションは達成されており、その進捗は十分評価されるものである。前掲表 3 に要約したとおり事業実施完了報告書による世界銀行の評価においても、公共財政管理分野で規定された政策アクションのすべては上記のとおり「達成された (Fulfilled)」と結論付けられている。

3.2.1.5 政策アクション実行による改善効果

以上のとおり、DPL I～IV によって規定された政策アクションが取られたことによる改革の進捗は着実にみられるもののその改革の道りは長く、後続の DPL V～VII にその目標に向かっての前進が引き継がれている。したがって「1.4 DPL 支援の構造」

の全体像（図 4）において示した公共財政管理強化の現場での具体的効果が発現するには現時点においては十分に到っていない。

本評価時点における直近の状況を伝える公式文書である世界銀行の DPL VI Program Document（2009 年 8 月）による主な分野の最近の状況は概ね次のとおりである。

（1）予算制度の改善

① 予算策定

MTEF（中期支出枠組）、PBB（活動/成果基準予算）をベースとする新しい予算制度実践のための BAPPENAS、財務省による合同マニュアルが 2009 年 7 月に完成し、それによる執行省庁への普及活動が進められている。また、各省・機関の活動計画とそれにリンクした予算書を一つにまとめた新フォーマット（テンプレート）である“RKA-KL: Rencana Kerja & Anggaran – Kementerian Lembaga（Ministry/Institutional Budget and Work Plan）”が作成されて、6 つのパイロット省庁においてそれに基づく 2010 年度予算要請の実践が試行されることになっている。それと並行して財務省予算総局においては、各執行省庁より、新しいフレームワークに基づいた予算要請書を収集してその分析を行うことになっている。

② 予算執行

以上のとおり MTEF、PBB に基づく計画および予算策定の分野での改革の進捗は見られるものの、予算執行分野での弱点改善は進んでおらず、実態として約 50% の政府支出が最終四半期に集中するといった結果を招いている。その改善のために政府は IT による予算・支出管理システム“SPAN: Sistem Perbendaharaan & Anggaran Negara（State Treasury & Budget System）”の導入を計画し、また DPL および技術支援プロジェクトである GFM RAP もその推進をサポートしており、コントラクターとのターン・キー契約が 2009 年 7 月に締結された。しかしながら、実際の支出現場での実務的な問題点への取り組みを軽視して IT により一挙に問題点を解決しようという姿勢が垣間見える点に懸念が残る。

（2）国庫一元化

以前に 18,000 にものぼる銀行勘定が存在して政府資金のハンドリングが行われていた実態が DPL I~IV の成果により改善され、支出面での一応の国庫一元化（TSA: Treasury Single Account）が達成された。しかしながら、政府銀行口座に関する年次センサスによって、TSA によってカバーされていない多数の銀行口座がまだ存在していることが判明した。一方、収入口座に関しての TSA は実現しておらず、その一元化は、支出面での完全な一元化と並んでこれからの課題として依然残っている。

(3) 公共調達制度の改善

政府財サービス調達機関（LKPP）が 2007 年 12 月に発足、現在その組織編制とスタッフینگがまもなく完了するところであり、すでにその一部の活動は開始されている。基本法である調達法（Procurement Law）の制定には関係機関調整等でまだ時間を要するが、個別調達規則の改正は進んでいる。しかしながら、新しい制度の運営の一番のネックは適切な知識・能力を備えた人材の不足であり、その育成が今後の課題として残っている。

以上のとおり、公共財管理改革分野での現場での改善効果の発現は後続の一連の DPL による更なる改革の進捗を待たねばならないが、DPL I~IV においては政策マトリックスによって計画された諸アクションの遂行により、近い将来におけるそれらの実現に向けての着実な前進を認めることができる。

3.2.2 投資環境整備

3.2.2.1 評価にあたっての考え方

インドネシア政府は、投資環境改善を通じた投資拡大を主要な課題の一つと認識し、投資環境改善を政策目標に掲げている。本プログラムでは、投資環境改善を改革項目の柱の一つと位置づけ、投資環境の改善を通じて、インドネシアへの投資促進を目指している。また、投資環境整備は、インドネシアに進出する日系企業から出された現場における貿易投資上の課題を政策対話でとりあげ、政策マトリックスに反映させる等、JICA が、DPL 協調融資参加において重視した分野である。そのため、本評価では、世界銀行が実施したプロセス評価（政策アクションが計画どおりに実施されたか否かを評価）に加え、政策アクションが採られた結果として、ビジネスの現場における実際の効果発現の有無にも着目した。具体的には、本プログラムの裨益者と想定される現地進出日本企業へのヒアリングを実施し、貿易投資環境に関する定性的な見解・評価を、本事業の成果を判断する材料として活用した。

3.2.2.2 DPL I~IV により目指された改革

DPL I~IV では、投資環境整備を実現するため、ビジネスにおける取引コスト削減、金融セクターの強化、インフラ整備を目指し、主に、下記の 5 分野における改革が実施された。

- (i) 税と通関改革
- (ii) 金融セクター改革
- (iii) 地方政府による税の合理化
- (iv) インフラ開発の為の官民パートナーシップ

(v) 中小企業に対する政策の改善

3.2.2.3 政策アクションの実施状況

投資環境の改善は、インドネシアの経済成長を促進するだけでなく、本邦企業への裨益も期待できる分野であり、DPL I～IV の改革項目の柱の一つを構成している。表 4 は、投資環境の改善に関し、DPL I～IV の各フェーズでの合意された政策アクションと達成された政策アクションを示している。

表 4： 各フェーズで達成・合意された政策アクション

	達成された項目	合意された政策アクション
DPL I	<ul style="list-style-type: none"> 金融セクターのセーフティネット確立に向けた進展 税務行政の改善（例：大規模納税オフィスの開設） 	<ul style="list-style-type: none"> 税務行政の更なる改善(法改正等) セーフティネット確立への整備継続 ノン・バンクの強化 民間参加(PPP)を促す中期インフラ開発政策の策定 中小企業育成のための中期計画・枠組みの策定
DPL II	<ul style="list-style-type: none"> 税法改正案の作成 金融セーフティネットの整備継続 ノン・バンク強化戦略の策定* PPP を促す中期インフラ開発政策の策定 中小企業育成のための中期計画・枠組みの策定 	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府公社の法的地位の明確化 国内・国際交易の効率化 金融セクターセーフティネットの整備継続 資本市場監視委員会・金融機関総局の再編 金融セクターの多様化 ビジネス環境の改善 リスク管理機能の発現
DPL III	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府公社の法的地位の明確化* 国内・国際交易の効率化 金融セクターセーフティネットの整備継続 資本市場監視委員会・金融機関総局の再編 リスク管理機能の発現 民間参加（PPP）フレームワークの設立 	<ul style="list-style-type: none"> 新投資法に係る細則の実施 輸出業者に対するVATリファンド期間の短縮 徴税措置への不服申し立て等を可能にする財務省令の公布 投資プロセスの簡素化 中小企業政策の改善
DPL IV	<ul style="list-style-type: none"> 新投資法にかかる細則の整備* 輸出業者に対する付加価値税（VAT）還付期間の短縮 徴税措置への不服申し立てなどを可能とする財務省令の公布 通関手続き一元化の対象地域拡大 中小企業政策の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 投資法関連実施細則整備、投資非適格リスト見直し VAT 還付所要期間、徴税不服審査手続き期間のモニタリング実施 国税通則法実施細則の発効 関税タスクチームによる適切な関税率、その他輸入規則の検討 中小企業向け信用制度改善

*部分達成に留まった政策アクション

達成された項目および今後の課題・アクションの欄は、世界銀行の実施完了結果報告書（ICR、2008年1月30日）、世界銀行の当該プログラム文書、各プログラム・ローンのJICA資料および、事業事前評価表を参照した。合意された政策アクションは、次フェーズにて、概ね、達成されており、合意した政策アクションが的確に実施されていると評価できる。

また、表 5 は DPL I～IV のプログラム形成時に設定された運用効果指標をまとめたものである。進捗状況の欄は世界銀行の当該プログラム文書、実施完了結果報告書（ICR、2008 年 1 月 30 日）および DPL V 事業事前評価表を参照した。達成状況については、DPL I および II では、目標値を達成しており、共通の目標が掲げられた DPL III および IV に関しては、DPL IV 実施時、PPP の実施を促進するための部局設立、投資の対 GDP 比 23-25%等の目標が達成されている。新規ビジネス立ち上げにかかる日数については、隣国タイやマレーシアと同等の水準となる 30 日を目指したが、DPL IV 実施時、平均 76 日を要するとのデータがあり、目標には及ばなかった。しかしながら、開始時の 151 日から 76 日と大幅に改善しており、一定の改善が見られる。

表 5： 開発成果発現に向けての進捗状況

	基準値 (2003 年)	目標値	進捗状況
DPL I	中期インフラ開発政策の策定	・ 同計画の策定	達成
DPL II	リスク管理機能の発現	・ PPP 支援に係る 2007 年度予算計上	達成
DPL III DPL IV	・ 投資の対 GDP 比：18.9% ・ 新規ビジネス立ち上げにかかる日数：151 日	・ PPP の実施を促進するための部局設立 ・ 投資の対 GDP 比：23-25% ・ 2006 年補正予算および 2007 年予算案にてリスク管理機能に係る予算計上 ・ 新規ビジネス立ち上げにかかる日数：30 日	・ 投資対 GDP 比率：26.0% ・ ビジネス設立に掛かる日数：76 日

注 1) 目標値は、DPL は 2005 年、DPL II は 2006 年、DPL III および IV は 2008 年。

注 2) DPL III および DPL IV の目標値は同一。

注 3) DPL III および DPL IV の進捗状況は、2008 年の数字を DPL V 事前事後比較表より抜粋。

3.2.2.4 現場における実際の変化

政策アクションの効果を考える上では、DPL を通じて策定された法律文書等、整備された枠組みの実効性も検討する必要がある。日本が政策マトリックスに具体的な政策アクションを盛り込んだ分野や、本邦企業にとって影響の大きい税務および通関分野について、以下、その具体的なアクションと現場における実際の変化について定性的な情報を基に評価する。

税務

表 6 は、DPL I～IV において、税務に係る政策マトリックスの項目および具体的なアクションを示している。政策アクションの実施により、税法の透明性が向上し、恣意的な税法適用を抑え、企業の税負担緩和や、VAT 還付期間の短縮等に資する枠組みが整備された。こうした枠組みの実効性について、日本企業の中には、「VAT 還付までの期間が短縮されたのは、輸出専門商社だけであり、還付までの日数が短縮されたとの認識はもっていない。VAT は輸出入金額のネットの 10%をルピア建で納付するため、企業にとり、同額のルピア建売掛債権を保有しているのと同じであり、金利負担、為替リスクが重荷となっている」との意見がある。こうした意見がある一方、イ

インドネシア大学社会経済研究所が2007年に500社以上を対象に行ったビジネス環境に関するアンケート調査の結果によると、VATの還付は2005年の6.3ヵ月から2007年には5.1ヵ月に短縮されている¹⁵。また、日本企業へのインタビューでは、「以前は、還付に4-5ヵ月を要していたが、1ヵ月程度短縮され、還付が1ヵ月早まることによって、数百万円相当の便益がある」との認識も示された。このように、ビジネスの現場では、VAT還付までの期間の短縮について、業種により、効果の実感の度合いに相違がみられる。

表6：DPL I～IVにおける税務に関する政策アクション

	政策マトリックスの項目	具体的なアクション
DPL I	・ 税務行政の改善	大規模納税オフィスの開設。
DPL II	・ 税法改正案の作成	地方税に関する Law No.34/2000 の改正案作成による、中央と地方の権限の明確化、地方税項目のネガティブリストからポジティブリスト化への移行により、経済活動に不利益をもたらす課税創設の制限強化。
DPL IV	・ 輸出業者に対する付加価値税 (VAT) 還付期間の短縮	DG tax regulation No.122/2006 (VAT 還付手続きに要する期間の上限を設定) の実施。前会計年度からの 7878 件の還付申請に対応。
	・ 徴税措置への不服申し立てなどを可能とする財務省令の公布	税務監査と納税者の権利に関する財務省令および、付随する実施細則の発行。納税者の権利拡大については、2007年3月に議会を通過した税法パッケージにも記載。

出所：世界銀行の当該プログラム文書より作成

国税総局との面談では、DPLの付加価値として、モニタリング効果による改革のスピードアップ、納税者の視点での改革強化が挙げられており、DPLなかりせば、VAT還付までの期間の短縮のような納税者の視点での改革の優先順位は必ずしも高くはなかったと推測されるため、VAT還付までの期間の短縮をDPLの政策アクションの一つに位置づけたことは、VAT還付までの期間の短縮促進の観点から、一定の効果があったと考えられる。

徴税措置への不服申し立てに関し、旧法下では、係争中の事案であっても100%の納付が求められていたが、2008年より係争中の事案については50%の納付とするよう改正された。2008年以降、係争中の事案の納付は50%に改正されたとの認識が日本企業からも示されており、現場での実効性の観点からも、効果の発現がみられている。しかしながら、日本企業の中には、「税務裁判を行い、勝訴しても、現金で納付した50%部分に係る還付作業の標準化がなされていないため、還付される金額、時期が不明である」との指摘もあり、徴税措置への不服申し立て制度の改善に関し、DPLを通じて、一定の成果は見られるが、企業の視点で有効に機能しているとの実感を得るためには、更なる制度や運用の改善が必要となっている。

¹⁵出所：貿易・投資円滑化ビジネス協議会「2009年版 インドネシアにおける問題点と要望」

通関

表 7 は、DPL I～IV において、通関に直接的に関係する政策マトリックスの項目および具体的なアクションを示している。

表 7： DPL I～IV における通関に関する政策アクション

DPL IV	通関手続き一元化の対象地域拡大	通関手続き一元化（NSW）の詳細設計の公表、2007 年 12 月から、インドネシアの貿易取扱量の約 60% を占めるタンジュン・プリオク港での通関手続き一元化のパイロット実施。（パイロット後、DPL V 実施までに、NSW に参加する政府機関は 5 から 15 に拡大、対象地域も 4 港追加）
--------	-----------------	--

出所：同上

従来、通関手続きについては、税関、商業省、食品医薬品局、検疫所等に別々に手続きを行う必要があったが、政策アクションの実施により、一元的に通関申請が行えるよう、手続きの一元化の枠組みが整備され、インドネシア最大の貿易港であり、同国貨物の約 60% を取り扱う、タンジュン・プリオク港で、試験的導入が開始された。一方、こうした通関一元化の取組みへの評価や、実際に認識される効果について、現地に進出する日本企業の物流担当者から、「NSW（一元化）の導入なかりせば、通関は、各担当者の裁量に委ねられ、通関がいつ終わるのか見えず、また、通関作業を促すために、「通関促進料」が必要とされるような状況にあったと推測される。そのため、NSW が導入されたことにより、通関申告書の進捗が可視化されたこと（通関申告書を提出すれば、自動的に EDI に登録され、通関の進捗確認が可能となった）は、一つの成果である」との意見があった。また、前述のインドネシア大学社会経済研究所が 2007 年に実施したアンケート調査によると、輸入通関の所用日数は、2005 年の 6.1 日から 2007 年には 3.1 日にまで短縮されている¹⁶。実際、今次調査で実施した、日本企業に対するインタビューにおいても、「NSW 導入後、即日および翌日には、通関作業が完了しており、NSW 導入前との比較で、通関に要する日数が 1 日程度短縮され、短縮されることが無かった場合との比較で、在庫の 1 日分圧縮¹⁷、在庫保管スペースおよび在庫管理工数の削減、生産リードタイムの 1 日短縮による生産性向上の効果がある」との指摘があった。

通関に関し、こうした肯定的な意見がある一方、日本企業からは、書類上の軽微なミスであっても、当該アイテム以外のアイテムまで含めて通関が止まる場合があること、特惠関税の適用対象から除外され、正規の関税率が適用される場合があること、HS コードの見解相違、制度導入に際し、省庁間の調整を行わずに、唐突に法・政令が施行されるため、現場で問題が発生してから省庁間で調整を行う事後対応型の制度

¹⁶ 出所：貿易・投資円滑化ビジネス協議会「2009 年版 インドネシアにおける問題点と要望」

¹⁷ ルピアの高金利(7%/年)を考慮すると、1 日分の余剰在庫であっても、コスト負担は小さくないとの指摘があった。

導入等、通関に関する問題点も多数、指摘された。このように、通関に関し、所用日数の削減、手続きの煩雑さの緩和等、成果の発現が一定程度、現場で認識されているが、投資環境改善の観点からは更なる改善が必要と考えられる。

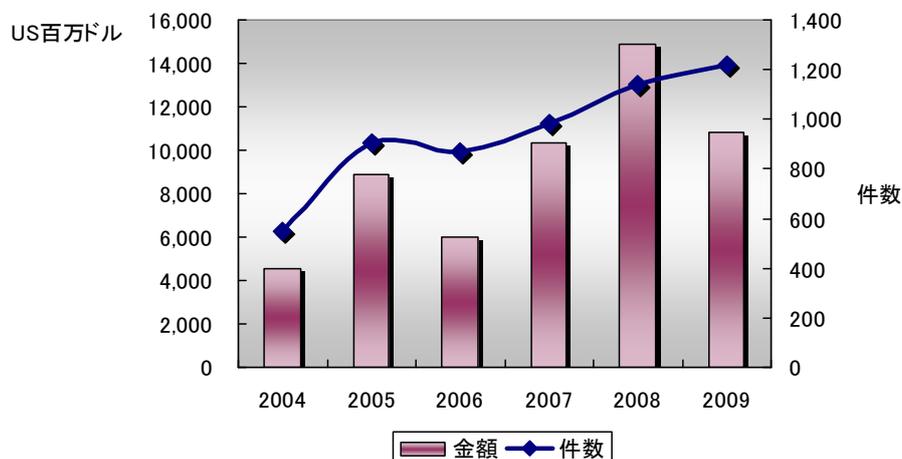
3.2.2.5 投資に関するマクロ指標の推移

一般に、投資環境の改善は、投資や貿易の拡大にプラスの効果があると考えられるが、実際の投資の増減は、世界経済の動向や投資を予定する企業の戦略・業績等、マクロおよびミクロレベルの様々な外部要因の影響を受けることになる。そのため、政策アクションの実施を通じた投資環境改善の成果が、必ずしも投資拡大という定量的に測定可能な形で顕在化するとは限らず、また、既述のとおり、投資環境の改善には、本事業以外の様々な政治経済社会的要因が絡み合ってくるため、本事業および本事業における日本の援助のみを抽出して、その貢献を測定するのは困難である。

しかしながら、本事業は、法制度の整備等を通じて、進出企業の事業活動に深く関わる租税や通関の課題解決に貢献しており、本事業の裨益者であるインドネシア進出の日本企業からも、上記の点について、既述のとおり改善が見られるとの認識が示されている。

また、DPL 開始時の 2004 年から DPL IV の融資が実行された 2008 年を比較した場合、図 8 に示すとおり、投資認可件数、投資金額ともに大幅な増加を記録している。

図 8： インドネシアにおける FDI 認可件数・金額の推移¹⁸



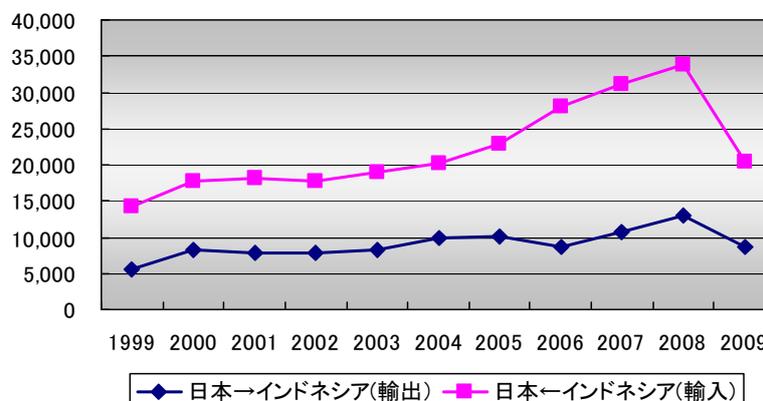
出所：インドネシア投資調整庁（BKPM）

さらに、貿易についても、図 9 に示すとおり、日本ーインドネシア間の貿易量は、DPL 供与中、概ね、増加傾向を示している¹⁹。

¹⁸ 件数、金額共に、認可ベース。石油・ガス、金融等のセクターへの FDI は含まない。2009 年の金額の減少は、2008 年に発生した世界的な金融危機の影響によるものと推測される。

¹⁹ 2009 年の輸出入の大幅な落ち込みは、米国発の経済、金融危機の影響によるところが大きいと推測される。

図9：日本－インドネシア間の貿易金額の推移



単位：億円、出所：財務省貿易統計

3.2.2.6 JICA にとっての効果

インドネシアの投資環境改善に関しては、同国の投資環境改善、日本からの対インドネシア投資促進を目的とし、ハイレベル官民合同投資フォーラム（官民フォーラム）が2004年に組織されている。同フォーラムは、2005年、戦略的投資行動計画（SIAP）を策定しており、SIAPには、付加価値税（VAT）の還付までの期間短縮、通関の迅速化等、企業活動に対して影響の大きい項目が含まれている。本事業には、インドネシア政府の改革の進捗を後押しする効果があり、政策対話を通じて、JICAがSIAPの活動計画の一部を政策マトリックスに盛り込んでいる。

上記に加え、税務や通関に関する分野において、税務行政近代化プロジェクト等の技術協力案件の実施や、専門家派遣が行われており、本事業と相互補完的な取組みが実施されている。こうした点から、本事業は、JICAにとって一定程度、成果があったと考える。

3.2.2.7 投資環境整備の成果に関する結論

投資環境全般について、非常にゆっくりしたペースではあるが、改善の方向に向かっているとの認識が複数の日本企業から示されている。改革のペースについては、企業の視点からは、順調とは言い難い。しかしながら、DPL なかりせば、VAT 還付期間の短縮等、現場の問題意識をインドネシア政府内のハイレベルの改革推進者に直接提起し、改革実施に結びつけることは困難であったと推測されるため、現場の問題意識に根ざした改革が進んでいることを、肯定的に評価したい。本事業は、VAT 還付期間の短縮や通関の可視化・迅速化を通じて、インドネシアの貿易投資環境の改善に寄与し、間接的に対インドネシア投資拡大に貢献したものと考えられる。本事業と対インドネシア投資増加の間に、直接的な因果関係を見出すことや、本事業の貢献の程度を定量的に推し量ることは困難ではあるが、投資にかかるマクロ指標は、一部、金融危

機の影響がみられるものの、堅調に推移していること、投資環境全般について、望ましい方向に向かっているとの認識が日本企業から示されていること、また、裨益者である日本企業の視点からも、複数の成果の発現が現場レベルで実感されている。

このように投資環境整備については、政策アクション実施に伴う効果の発現が見られているが、DPL を通じた投資環境整備の取組について現地でインタビューを行った日系企業はいずれも認識しておらず、官民連携や PPP の促進を図る観点から、今後一層、民間セクター（特に現地進出日本企業）への情報発信・共有が求められる。

3.2.3 貧困削減

3.2.3.1 評価にあたっての考え方

貧困削減に係る政策アクションは、「サービス・デリバリーの向上」の項目として DPL III より追加されている。本改革項目で実際の政策アクションが達成されたのは DPL III 以降であることから、ここでは DPL III および IV を採り上げた。本分野に係る現地調査でのヒアリングや情報収集は限定的であったことから、世界銀行のプログラム文書や実施完了報告書等の既存の評価報告書および DPL 政策アクションの実行とも係わりのある研究調査結果を参照し、文献レビューを中心に政策アクション達成状況等の評価を行った。

3.2.3.2 DPL III~IV により目指された改革の中味

本改革分野では、公的支出の質の向上を図り、貧困層等に対する基礎的社会サービスの質やアクセスの問題を改善することにより、MDG 目標の達成および貧困削減の促進を目指すことが目的とされていた。インドネシア政府は 2005 年以降、教育や保健等の社会セクターへの公的支出を大幅に増加させてきているが、十分な改善がみられず課題となっていた。また、14 以上存在する貧困削減プログラムは成果があがっていないものもあり、リソース活用の効率化および成果発現に向けて、これらプログラムの進捗モニタリングや評価を行い、得られた結果を踏まえてプログラムの改善やリソース配分の変更を行う必要が指摘されていた。さらに地方分権化の中で、特に地方のインフラ整備強化を図るための地方政府の財源強化が課題となっていた。こうした問題に対処するため、DPL では以下の政策アクションを抽出し、改革促進を目指した。

3.2.3.3 DPL III~IV により実行された政策アクション

(1) 補償プログラム実施に係るモニタリング

2005 年の石油燃料価格引き上げ時に導入された貧困層に対する補償プログラムの独立評価が実施されている。具体的には、直接現金支給プログラム（同プログラムは 1,910 万世帯を対象としている）の迅速評価が 2005 年 12 月に実施され、同結果は BAPPENAS にて将来のプログラムの改善に向けて活用された。また、貧困層向け教育、

保健、農村インフラの各プログラムの定性評価が2006年6月に実施され、同結果は、その後の計画・予算策定のインプットとして活用されている。

(2) 教員免許交付に係る基準の設定

2005年の教員法に基づいて国家教育基準審議会が各教科・カリキュラムに係る基準を策定しており、これを踏まえて国家教育省は、教員免許の交付に係る基準に関する省令（Kepmendiknas No. 18/2007）を發布した。同省令に基づいて国家教育省は2007年7月に約19万人に教員免許を交付している。

(3) 地方債発行に係る規則の整備

地方の公共サービス・デリバリー強化の一環として、地方政府によるインフラ整備促進を図る目的で地方債発行を通じた資金調達メカニズムの強化を目指すもの。地方政府は、財政バランス法（No. 33/2004）および地方借入に係る政府規則（No.54/2005）により地方債の発行が認められている。2006年には財務省令（No.147/2006）にて地方債の細則が策定されており、さらに地方債に係る技術的側面についての6つのdecreeが資本市場監督庁にて策定されている。

DPL各期（III, IV）における貧困削減分野の政策アクションとその達成状況をまとめると次のとおりである。

表8：貧困削減の政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPL III	◆ 補償プログラム実施に係るモニタリング	達成 (Fulfilled)
DPL IV	◆ 教員免許交付に係る基準の設定	達成 (Fulfilled)
	◆ 地方債発行に係る規則の整備	達成 (Fulfilled)

出所：Implementation Completion and Results Report for DPL I ~ IV, World Bank, January 30, 2008

3.2.3.4 アクション達成状況に対する評価

上記のとおり、各政策アクションは達成されており、その進捗は十分に評価できる。世界銀行による事業実施完了報告書においても表8にまとめたとおりすべて「達成された(Fulfilled)」と結論付けられている。「補償プログラム実施に係るモニタリング」では14以上の貧困削減プログラムの評価が行われ、農村インフラ・プログラムなど十分な効果が現れていない貧困削減プログラムが特定化された。また、プログラムの重複や本来支援の対象となるべき貧困層に十分にターゲットがなされていないといった問題も明らかとなった²⁰。これらの結果を踏まえて、今後はより効果的なプログラム

²⁰ 貧困削減プログラムの1つであるIDT (Inpres Desa Tertinggal)の効果を計量的に計測した研究調査(2010年4月)によれば、同プログラム資金の22%が当初対象としていた貧困層に到達せず、村落

(PNPM(後述)や直接現金支給プログラム等)にリソースの投入をシフトしていくことが可能となり、貧困削減プログラム全体の効率化改善を図るための素地が形成されたといえる。

3.2.3.5 政策アクション実行による改善効果

本分野における現場での具体的な効果として、Presidential Instruction No.15 (2010)により副大統領の下に貧困削減チームが設置されたことが挙げられる。同チームは貧困削減問題に係る分野横断的なコーディネーションを担当している。

後続のDPL V～VIでは、貧困削減プログラムの評価体制の構築、財源強化、社会サービスのデリバリー向上および貧困層ターゲット精度向上に向けての政策アクションが選定されており、DPL III～IVでの取り組みを受け継いで更なる改革の促進が期待されている。なお、インドネシア政府は、2007年より政府自身による既存の貧困削減プログラム(PNPM)のスケールアップに着手している。これは、上述したDPL IIIの政策アクションである貧困層に対する補償プログラムのモニタリング経験がベースとなっており、政府はパイロット的に貧困層70万世帯に対する直接現金支給プログラムを開始している。PNPM下でのコミュニティ・ブロック・グラントの増加はDPL Vの政策アクションとなっている。

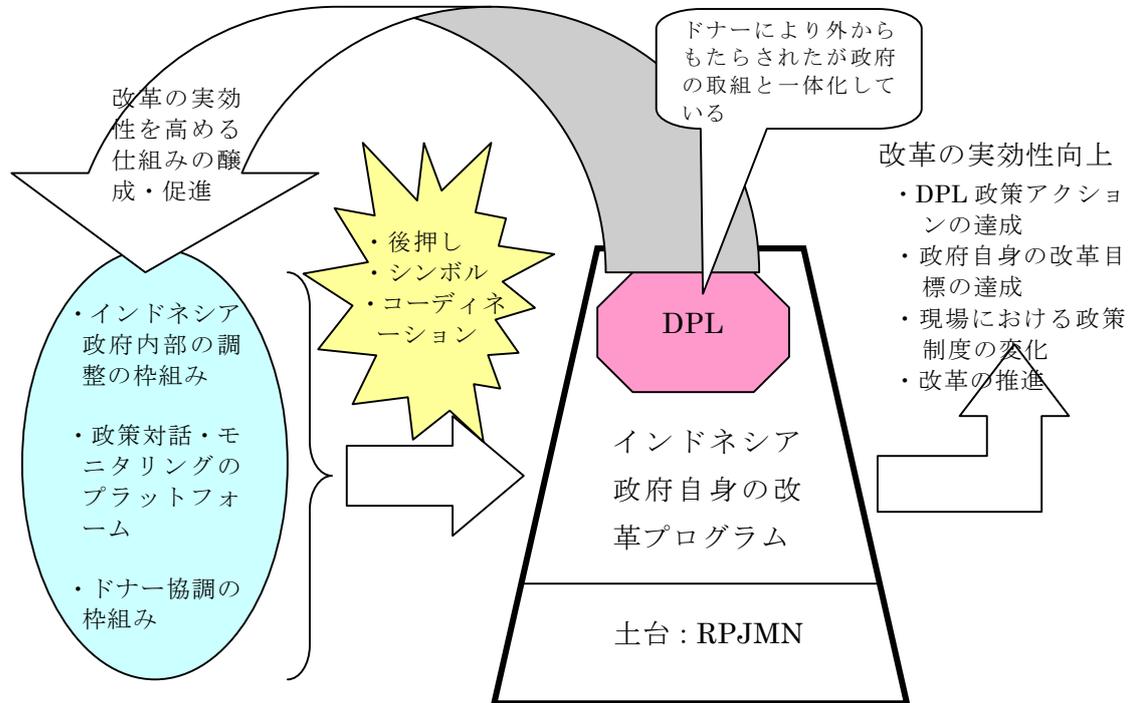
3.3 DPLの試みと成果(レーティング：a)

本節では、DPL 支援対象分野の改革プロセスを遂行する過程で行われた政策対話、ドナー間協調、政策アクション実行のためのタスク・フォース組織化等のグループ実施体制の構築を通じて醸成・促進された仕組みとそれにより発現したDPLの3つの効果：①後押し、②シンボル、③コーディネーションについて評価を行った(DPLの成果の評価)。これらはDPLの開始時、DPLの役割として期待された効果であり、審査時の現地ヒアリングにおいて、インドネシア政府にとってのDPLの付加価値であるとして、多くのインドネシア政府関係者が繰り返し強調していた点である。進行中のインドネシア政府自身による改革の取組は、DPLが実施されずとも進められるものもあったであろうが、その改革の実効性を高める仕組みがDPLという外からの支援を通じて醸成・促進され、それが上記の3つの効果として認識され、定着するに至っていることから、DPLは所期の目的を十分に果たしていると判断する。これは、現地ヒアリングにおける政府関係者の以下発言からも明らかである。「DPL 開始当初は、マクロ経済の安定が達成されればDPL卒業と考えていた。しかし、DPLの意義・付加価値は資金効果だけではなく改革推進効果である。政府の改革の項目が拡大、多様化していることに鑑みると、支援ツールとしてのDPLの信頼性が確保され、インドネシア政府が同メカニズムに満足している限り、当面はDPLを卒業することはないだろう。」

レベルでロスが発生したという結果が出ている。また、村落の組織・体制能力とターゲットされた貧困層への資金の到達の度合いには正の相関関係があることが示されている。

以下、DPLの3つの効果を概念図で示した。

図10：DPLの3つの効果概念図



なお、今次DPLの成果を分析するに際して、「DPLが実施されたことで、それがなかった場合に比べて何が異なったのか」という反事実的（counterfactual）な視点を持って分析を行った。DPLによって実際に醸成・促進された仕組みを以下に述べる。DPLなかりせばこれらの仕組みがどうなっていたかを実証することは困難であるが、上記の3つの効果は明らかにDPLによってもたらされたものであり、仮にDPLが実施されなかった場合は発現し得なかった効果である。前節のとおり、DPL支援対象の各改革分野の進捗は分野によってばらつきはあるものの、おおむね前進しており、DPLによる改革促進への貢献は十分であったと判断する。

3.3.1. DPLの後押し効果

DPLなかりせば、各分野での改革の速度や達成度は現在の状況ほど効果が上がっていなかったものと推察する。これは、「DPLという後押しがなかったとしたら、政府内のチャンピオンはそれほど改革を推進できていなかったかもしれない」という現地関係者の声からも推測可能である。DPLの後押し効果の1つとして、期限を設けた時間的なプレッシャーによる促進効果が挙げられる。DPLはその支援サイクルに基づいて、毎年、1年間で政策アクションを達成する必要があることから、この時間的なプレッシャーが促進効果の発現につながっていると考えられる。すなわち、DPLおよび協調融資ドナーは改革促進に向けて、重要な触媒の役割を果たしていると考えられる。

他方、現地ヒアリングでは DPL にて抽出される政策アクションは 1 年で達成可能なアクションという制約があるため、政策アクションが断片的になることがあり、DPL を通してみた場合、改革のグランドデザインが見えにくいことがあるとの指摘があった。DPL の存在は、DPL に直接携わっている関係者（政府のハイレベル）には認識されているが、現場の実務レベルでの認知度は（必ずしも）高いとは言えない。DPL は政府の改革プログラムと一体化していることから、改革の実施を担う現業官庁としては、DPL の存在を認識していなくても政府自身の改革アジェンダとして改革の全体像を捉え、タイム・マネジメントを行っている。したがって、DPL の政策アクションの断片化による実態的な影響は大きくはないものと判断する。

DPL の後押し効果は、時間的なプレッシャーによる促進効果以外にもある。政府としても優先度が高いが、「諸般の事情」で進捗が遅れがちな政策の実施について、DPL を通じて外から光を当てることで問題に対するハイレベルでの認知度を高め、ともすれば進捗が遅れがちになってしまう改革項目の実行を後押しできることがあるとの指摘が現地関係者よりあった。例えば、投資環境整備の分野で、DPL V より含まれている投資ネガティブリストの改定については、事務レベルの認識としては政府内での準備は既に終わり、後は政治判断という段階のアクションについて、DPL のアクションに選定することによって大臣や政治家に対して早期の政治判断を促すという意図があった。

以上、インタビューを行った現地関係者より DPL の後押し効果を強力にサポートする具体的な指摘が得られており、後押し効果は十分発現しているものと判断する。また、こうした効果は上記の具体例に限らず、基本的に全ての政策アクションに当てはまることと考える。

3.3.2. DPL のシンボル効果

DPL のシンボル効果は十分に発現してきている。DPL I～IV の実施において、政府内で重要な役割を担ったチャンピオンは、DPL のシンボル効果について次のとおり指摘している。「人々はシグナル・シンボルを見る。DPL は改革に向けての政府の強いコミットメントを発信するシグナル・シンボルであり、インドネシア政府には今後もこのシグナル・シンボルが必要である。よって、政府は有言実行しながら改革を継続していくことが重要である。このシグナル・シンボルは国内向けに限定されない。DPL は海外の投資家へのシグナリング効果もある。」また、別の政府関係者より「インドネシア政府は DPL 実施を通じて改革を促進し、透明性や良い統治を強化する国際的なベストプラクティスに従っていることを内外に示している。DPL には改革のシンボルとしての効果があると考え。」との発言があった。さらに、ドナー関係者より「DPL は政府内部で改革のシンボルとしての役割を果たしていると考え。政府の外部に対しては、DPL は、改革実施に対するインドネシア政府の信用強化に貢献している。」との指摘があった。

これらの DPL 実施当事者の発言は説得力に富み、注目に値するものである。インドネシア政府の改革へのコミットを内外に示し、政府の信用強化に貢献することが DPL のシンボル効果であり、その効果は十分発現しているものと判断する。

3.3.3 DPL のコーディネーション効果

3.3.3.1 インドネシア政府内部の調整の枠組み

DPL の実施を通じて実効性ある政府内部の調整の枠組みが整備されてきている。具体的には、ドナーのイニシアティブにより政策マトリックスの各目標ごとに省庁横断的なタスク・フォースが組織され、それによるアクションの実行とともに進捗のモニタリングが行われるといった体制が構築されている。現地ヒアリングでは、政府関係者より「DPL 初期と比較して、政府内の連絡調整は改善し、政府側関係者が DPL 実施についてオーナーシップを発揮し、議論を主導しており、政府内のコーディネーション能力は向上している」、「DPL プロセスは、省庁間・部局間のコーディネーション機能向上に貢献したと考えられる」との指摘があった。これは従来の、ともすれば省庁・機関ごとに分断されたアクションの縦割り実行体制を廃して、効率的、効果的な共通目標達成を実現するための関係省庁・機関の協働による努力を促すもので、その面での DPL のコーディネーション効果は注目に値する。

コーディネーション効果が発現していることの一つの例として、投資環境整備の分野で政策アクションに選定された輸出入手続一元化（National Single Window）が挙げられる。当該アクションの実施については、関税総局が責任官庁として主導しているが、港湾、検疫、各種ライセンス関係省庁が関係している。通常このような省庁間のコーディネーションには時間がかかるものだが、DPL というツールを活用することにより、例えば大臣、次官レベルでの問題の認知が高まり、そのサポートを得ることになり、DPL なしで実施するよりもタイムスケジュール管理がより効果的に行われるという効果が出ているとの指摘が現地関係者より示されている。

政府内コーディネーションは、具体的には経済調整大臣府（CMEA）がフォーカル・ポイントとしての役割を担っている。CMEA の次官の下、運営委員会が組織されており、改革課題に応じて各関係機関のフォーカル・ポイントが明確になってきており、コーディネーションはうまく行われてきている。（図 11）

なお、現地ヒアリングによると、DPL 開始当初はどの機関が政策対話のフォーカル・ポイントを担うのか不明確であったが、複数の省庁が関係してくるようになって以降、CMEA がその役割を担っているとのことだった。実際、インドネシアのマクロ経済の安定化と共に、DPL 全体のフォーカル・ポイントは CMEA に移っている。（表 9）

図 11： 政府内コーディネーションのイメージ図

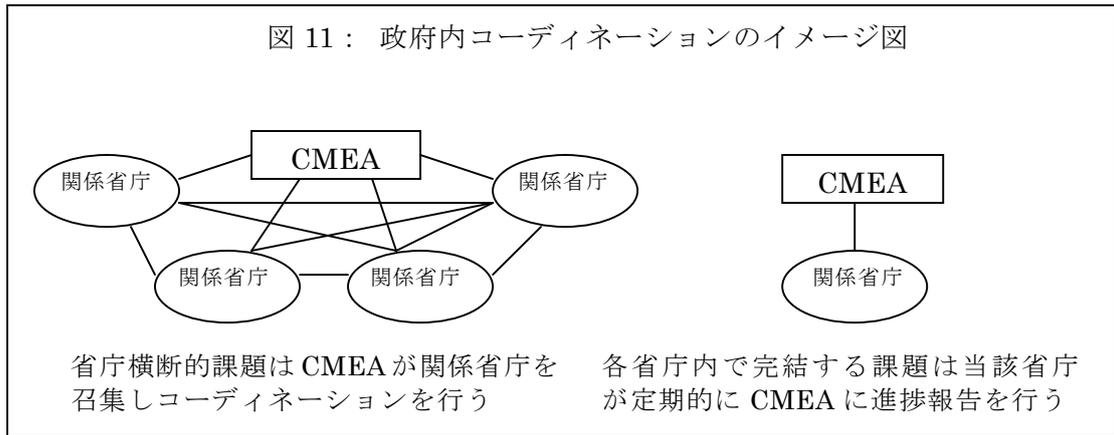


表 9： 各改革分野における政府内のフォーカル・ポイント

分野	フォーカル・ポイント
マクロ経済の安定	財務省 (MOF)
投資環境整備	経済調整大臣府 (CMEA)
公共財政管理と反汚職	
貧困削減	

一方で、DPL のコア機関 (CMEA、MOF) とその他省庁 (ライン省庁等) との間で DPL の省庁横断的な調整機能に対する認識が異なるとの指摘もあった。政府内のコーディネーションは DPL なかりせば期待されたほどの効果は発現しなかったと考えられるものの、依然、コーディネーションの壁があることがわかる。現地ヒアリングでは、「DPL プロセスに積極的に参加したところで直接プロジェクトが形成されるわけではなく、DPL 参加へのインセンティブは強くはない」といった声があった。

また、政府内には改革に伴い既得権益を失う敗者が発生し、それが改革推進の抵抗勢力となりうる。DPL を通じて政府内の調整機能が強化されたところで、政府関係者間で改革に対する根本的な認識が異なる場合、コーディネーション効果が発現しないどころか、逆に阻害する方向に作用する。これは DPL 実施のリスク要因として考える。

3.3.3.2 ドナー協調の枠組み

ドナー間の調整は、世界銀行が主体となり、協調融資ドナーである JICA およびアジア開発銀行が参加する形でコーディネーションが行われている。現地ヒアリングによると、各改革分野に関するドナー間の明確な役割分担はなく、機動的・日常的に連絡・調整が行われているとのことである。また、「DPL 枠組みによる援助協調を通じてドナー間の取引コストも削減されてきている」との指摘があった。

今次 DPL 評価ミッションに対する世界銀行およびアジア開発銀行担当者の多大な協力 (累次・長時間におよぶ個別面談の実施、関連資料の提供、評価フィードバック

セミナーへの参加と積極的なコメントの提供等)からも、ドナー間で信頼関係が構築されてきていることが伺える。DPL という共通のプラットフォームを通じて、インドネシアの改革促進に向けてドナー間の協力関係が深化しており合意形成が図られている。大ドナーである3機関の総意という形で支援が進められることでインドネシア政府に対する影響力が増し、改革の重要性が伝わり、促進効果が高められていると考える。

3.3.3.3 インドネシア政府とドナー間の調整

インドネシアのDPLは2004年にDPL Iが開始されて以来、事後評価時のDPL VIIに至るまで毎年継続的に供与されている。この事実は、DPL実施に際してさまざまな取引コストが存在しつつも、それが政府関係者およびドナー関係者双方にとって管理可能な範囲であることを示している。すなわち、DPLの枠組みを通じて健全な意思決定や政策対話の基盤が強化され、諸改革の推進やそれに伴う取引コストが政府やドナーにとって対応可能と認識されているものと考えられる。実態的には、DPLは、政府・ドナー双方とも「政策アクションを達成したい」というインセンティブが働く設計になっており、その観点から、政府側はDPLを活用して、うまくドナーマネジメントを行っているものと考えられる。²¹

3.4 持続性 (レーティング : b)

持続性の評価では、①DPLメカニズム自体の持続性、②DPLにおいて形成された仕組みの持続性、③JICAのDPL枠組み参加の持続性の3つの視点から評価を行った。なお、DPLが支援対象とする各改革分野の成果に関する持続性は、本評価が中間レビュー的性格を有するという制約に鑑みて、現段階で述べることは困難である。DPL開始当時および事後評価時ともに、DPLの卒業基準は特設設定されておらず、今後、いつまでDPLが継続されることとなるのか不明であるが、将来的に卒業することを念頭に以下分析を行った。

3.4.1 DPLメカニズム自体の持続性

DPLが本来的に対処すべき開発課題、すなわち大局的な視点からみた政府の重要政策課題に対処できているかという観点からは、政府内でも見解が分かれている。DPLのコア機関(CMEA、MOF)は、DPLが政府の各改革プログラムの重要課題に対しておおむね効果的に対応できていると指摘していたのに対して、その他省庁(ライン省

²¹ DPLのプログラム設計は、被援助国が取り組もうとしている政策改革が実際に取り組まれたかどうかを確認する形式のものであることから、ドナー側にとっての影響力は(過去のIMFプログラムと比べて)相対的に大きくはない。インドネシア政府にとってのDPLは、ドナーから付加価値の高いアイデア・知識や援助資金等を効率的に引き出すためのツールであり、その付加価値は、既に指摘しているとおり、政府内で改革マインドを持った、チャンピオンを強力にバックアップする「後押し」、「シンボル」、「コーディネーション」効果にあると理解するのが自然である。

序等)は、断片的ではなく、グランドデザインに基づいたよりシステマティックな取り組みを求めている²²。

評価時においては、DPL VIIの準備が進められていたが、インドネシア政府関係者およびドナー側の双方より、抽出する政策アクションのレベル感について、DPLのラウンドが進むにつれて小粒になってきているとの指摘もある。小粒化は大きな改革イシューが着実に進んでいる帰結でもあり、各改革分野の焦点が改革の枠組みづくりから徐々に実施面に移行してきていることを示すものでもある。一方、DPLの本来的な役割(大局的な観点から政府の重要政策課題に対処すること)に鑑みると、現場での改革の実施促進は、DPLと補完関係を持ちつつ、プロジェクトベースのローンや技術協力等を通じて行っていくことが望ましい。このことから、DPLがどこまで具体的な個別事項を扱っていくのか、プロジェクト支援とのバランスも踏まえて検討していくことが重要である。この観点から、持続性が高いとは必ずしも言い切れない。

3.4.2 DPLを通じて醸成・促進された仕組みの持続性

3.3.3.1で記述したインドネシア政府内部の調整の枠組みは、今後のDPLのオペレーションのみならず、将来、インドネシアがDPLを卒業した後も、政府自身の全般的な政策形成や改革実施の取り組みにおいて大いに役立つものである。

政府は、DPLを通じて醸成・促進された仕組みを日常業務にも活用してきており、政府内部および関係ドナー等とのコミュニケーションの強化や調整の促進、政策対話のチャンネルの強化に努めてきている。他方、「DPLの後押しやシンボル効果なかりせば、改革のペースが遅くなることが懸念される。今後ともDPLは必要である」との声があった。DPLで醸成された仕組みが政府内に定着し、持続性を確保するためにはまだ時間が必要と判断される。

DPLの持続性に対してその一つの柱である公共財管理改革による組織能力の強化は基本的な役割を果たす。前記「3.2.1.1 公共財管理の評価にあたっての考え方」で述べたとおり、DPLの運営そのものが健全な公共財管理システムを通じて行われるからである(脚注12参照)。DPLによって着々と進行する広範な範囲にわたっての公共財管理の強化に向かつての前進、またその過程において政策アクション実施推進のためにひとたび組織化され育成されたグループ実施体制(3.3におけるDPLの3つの効果概念図(図10)を参照)は制度としてインドネシアの政府部門に定着することが期待され、それらはDPLによって生み出された効果の持続性を大いに強化するものと考えられる。

3.4.3 JICAのDPL枠組み参加の持続性

持続性を判断する価値基準として、今後もJICAが政策対話のプラットフォームと

²² ただし、ヒアリング対象者は、評価時点でのDPL関係者であり、DPL I-IVを念頭に置いた発言ではない。

しての DPL メカニズムをうまく利用してインドネシアの中期的な改革課題を十分に理解し、両国にとって良い提言を行い、インドネシアの持続的な経済成長に実際に結びつけていくことができるかどうかが挙げられる。インドネシアが将来的には DPL を卒業することを念頭に、DPL の実施期間中における JICA の同枠組み参加の持続性を以下検討した。

「DPL なかりせば、どういったインドネシア側の機関または要人とインドネシアの開発（特に政策改革）に関する対話が困難であっただろう」という問いに対して、JICA インドネシア事務所より「DPL がなければ会えないという人は必ずしもいないが、DPL の政策対話に参加することによって、ネットワークが広がり、各分野（課題）でのキーパーソンが一同に会する場で定期的に顔をあわせて議論できるという利点が享受できている」との回答があった。

具体的には、JICA 事務所では、DPL を通じて、投資環境整備の分野において大臣クラスに大きな影響力を持つ要人との定期的な対話のチャンネルが確保され、彼らから、それぞれの分野の政府の最新の取り組み状況を聞くと共に、JICA の考える投資環境整備に係る問題点を共有することが可能となっているとのことである。また、例えば、省庁横断的な課題（輸入手続一元化：National Single Window、投資窓口一元化）において、鍵となる人物の特定が容易となると共に、詳細情報の効率的な入手が可能となっているとの見解も示されている。さらに、税に関しては、DPL VII では進出民間企業の間で最重要課題となっている「移転価格税制のガイドライン作成」を政策アクションに設定しているとのことである。政府側に期限を定めた形で政策達成を求めるツールは DPL 以外にはないことを踏まえると、JICA は DPL をうまく利用して改革促進を図っているといえる。

加えて、仮に最終的には政策アクションとならない場合であっても、JICA が DPL 会合で各種の提案や意見を伝え、それを政府関係者と共有しているということは、政府内の問題意識を醸成するという観点から有用であるとの指摘があった。さらに、DPL を通じて日本・インドネシア間の二国間の関係におけるニーズをマルチのテーブルに載せて議論することが可能となっているとのことであった。すなわち日本のニーズを、DPL というマルチの枠組みを通じて、日本に限らない一般的な必要改善事項として、インドネシア側に求めることが可能となっている。また、世界銀行やアジア開発銀行の国際機関は、実際のビジネスの現場における投資環境改善の具体的な課題を必ずしも十分に承知していないことから、日本による、具体的なビジネス環境等に係る問題意識・改善事項の提示は、DPL の議論をより実態に即したものにすることで意義が大きいとのことであった。

政府要人との定期的な対話のチャンネルの確保、ネットワークの拡大・充実、政府の重要情報の効率的な入手、期限を定めた改革の実施促進、日本の問題意識の効果的な共有・提示など DPL には JICA にとって多くの効能があることが、JICA 事務所の発言および本評価業務自体を通じて認識することができた。JICA は引き続き DPL に参加

して、両国にとって良い政策提言を行い、インドネシアの持続的な成長を支援していくインセンティブがあるといえる。この観点から、インドネシア政府が DPL を卒業するまでの間、JICA にとって DPL 枠組みへの参加の持続性は高いと考える。

以上、持続性を総合的にみると中程度と判断する。この背景には DPL に内在する難しさがある。DPL は関係者にとって極めて難易度の高いプログラムである。インフラ・プロジェクトと異なり実態や問題が目に見えないこと、DPL が支援対象とする改革は、関係者のインセンティブや力関係、外部要因等によって極めてダイナミックに変遷していくこと、そして DPL の支援の対象であり、かつ、DPL 実施の前提である組織や仕組みの強化は、国全体規模のトータル・マネジメントであること等がその理由に挙げられる。DPL はインフラ・プロジェクトの持続性とは次元の異なる話であり、同列に論じることはできないが、DPL 固有の難しさに鑑みると、その持続性が高いとは言い切れない。

4. 結論および教訓・提言

4.1 結論

以上より、DPL は難易度が高く、持続性を確保するためには DPL を通じて醸成・促進された仕組みを政府内に定着させていく必要があるが、プログラム全体として評価（A）は非常に高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関への提言

<ライン省庁の役割の重要性>

DPL を通じた枠組みづくりと現場でのサービス・デリバリーの向上は、改革推進に向けて相互補完的な位置づけである。したがって、DPL が対象とする支援分野の改革促進を図るためにも、ライン省庁による現場での取組強化が重要な鍵を握る。ライン省庁は、DPL の枠組みを通じて、政府内での意思決定やコーディネーションに参加するとともに、現業官庁として改革を現場で実施する責務がある。したがって、政策→現場、および現場→政策の双方向の流れを意識し、改革を促進していくことが肝要である。

<本来的な DPL の役割に見合った政策アクション選定の重要性>

DPL のラウンドが進むにつれて各改革分野の焦点が改革の枠組みづくりから徐々に実施面に移行してきており、これに伴い、抽出される政策アクションがより具体的で小粒な内容になってきていることが現地関係者より指摘されている。DPL は本来的には大局的な見地から政府の重要改革プログラムの本質的な課題に対処することが求められている。実務レベルでの具体的な課題への対応は、むしろ個別のプロジェクトや

技術支援等を通じて実施していくことが可能であり、望ましい。したがって、今後の DPL の政策マトリックス策定に際しては、政府の大きな本質的な課題への対応と、具体的な課題への対応とのバランスを十分に検討していくことが重要である。

4.2.2 JICA への提言

JICA は DPL の取組について、今後一層、民間セクター（特に現地進出日系企業）への情報発信・共有が求められる。現地でインタビューを行った日系企業はいずれも DPL を通じた投資環境整備の取組について認識していなかった。インドネシア政府側との政策対話を通じた、JICA の不断の努力、取組を積極的に対外発信し、民間セクターとの接点や PPP の視点拡大を図っていくことが DPL 持続性の確保の観点からも重要である。

インドネシアでは引き続き投資環境改善に資する経済インフラ整備の需要が高いが、今後、経済水準の向上とともに、インフラ整備の主体や資金が多様化し、インフラ整備の市場化が進んでいくものと思われる。こうした中で、民間の資金や知恵・ノウハウの動員が今後の発展の鍵となる。DPL を通じて形成されたインドネシア政府との信頼関係、政策対話の枠組みや政府のハイレベルとのパイプは、例えば「パッケージ型インフラ輸出」をインドネシアで展開するための重要な手段となり得る。DPL を通じて構築・強化された機能を活用して、DPL を梃子に、政府のニーズを把握し、案件発掘・形成の段階から政府関係者と密接なコミュニケーションを図ることで、将来、オールジャパンとしてパッケージ型インフラ輸出が実現できるような基盤固めを図っていくことが期待される。そして、こうしたインフラ整備を進めていくために投資環境といったソフト分野の政策制度改善を、DPL という機会・場を一層有効に活用して、推進すべきと考える。

4.3 教訓

DPL は政策・制度改善に向けた、規則やルールの整備など枠組みづくりに貢献するプログラムであり、政策アクションの実施のみでは現場では何ら変化は起こらない。きめ細かい技術協力（TC）を現場レベルで実施することで DPL が対象とする支援分野の改革促進が図られる。すなわち DPL の政策アクションが達成されることと、現場レベルで改革が促進されることは別である。ドナーから見て DPL と TC は相互補完的で、改革プロセスのさまざまな段階で相乗効果を発揮することが期待される。JICA-JBIC が統合し、新 JICA が設立されたことにより、DPL と TC の連携が促進されてきており、JICA が専門家をより一層活用し、インドネシアの政策・制度に能動関与できる可能性が増加している。したがって、TC での取組を通じて抽出された現場での問題意識や課題を DPL の政策対話に持ち込むこと、同時に、DPL の枠組みで議論された政策課題を現場の TC 実施につなげて改革を促進していくことが重要である。