

インドネシア共和国

インドネシア国  
地方開発セクターにかかる情報収集・確認調査  
最終報告書

平成 27 年 9 月  
(2015 年)

独立行政法人 国際協力機構(JICA)

システム科学コンサルタンツ株式会社

株式会社コーエイ総合研究所

東大
JR
15-042

## 序 文

インドネシアの地方開発分野については、平成 23 年度（2011 年度）に地域振興・地方分権に係る基礎情報収集・確認調査を実施し、当時の地方分権の現状と課題を把握すると共に、地域振興の事例を調査しました。同調査では、地方分権体制が敷かれてから 10 年余りが経過した時点においても、地方政府の行政能力（効率的な事業計画策定、効率的な予算執行、良質な住民サービス提供等）には、更に向上すべき余地があることが指摘されました。

2014 年 10 月には、ジョコ・ウィドド新大統領政権が誕生し、新たに策定された国家中期開発計画（RPJMN: 2015~2019）の中で、東部インドネシア地域を含む地方開発に重点を置く政策を多く掲げており、2015 年度から具体的な取り組みを始めた段階にあります。海洋国家構想、村落ファンド交付事業、サイエンス/テクノパークといった施策・プログラムは、コネクティビティの強化、地方分権体制の深化、地方産業経済の振興といった地方課題にアプローチするものとして、それぞれ成果が期待される一方、省庁再編や閣僚人事刷新といった状況の下、今後の事業執行状況が注目されるところで

かかる状況を受け、この度、新政権・新中期開発計画における地方開発分野の課題・施策に係る情報を収集・整理し、主要ドナー国や国際機関の支援動向を把握すると共に、これまで我が国/JICA が地方開発分野を対象に実施してきた協力事業の成果と現状をレビューすることにより、同国地方開発分野に対する今後の支援方向性を検討することを目的として、地方開発セクターにかかる情報収集・確認調査を実施しました。

本報告書は、同調査の委託調査団（システム科学コンサルタンツ株式会社と株式会社コーエイ総合研究所から成る共同企業体）が、情報収集・整理及び一連の協議結果を踏まえて取り纏めたものであり、今後インドネシア地方開発分野を対象とした支援プログラムを検討する際の基礎資料として有効に活用していく所存です。

最後に、本調査に外部有識者の立場でご協力いただいた岡本正明氏（京都大学東南アジア研究所）、小泉肇氏（国際開発政策機構）、佐藤百合氏（ジェトロ・アジア経済研究所）をはじめ、貴重なご意見を賜ったインドネシア政府関係者の方々に深く御礼申し上げます。

平成 27 年 9 月

独立行政法人 国際協力機構  
東南アジア・大洋州部  
部 長 入 柿 秀 俊

インドネシア国  
地方開発セクターにかかる情報収集・確認調査  
最終報告書

目次

序文	
目次	
主要略語表	
現地調査写真	
要約	

【パート1】メイン・レポート

<b>第1章 調査の概要</b>	<b>1</b>
1-1 背景と目的	1
1-2 調査方法	2
1-3 調査工程	3
1-4 本報告書の主旨と構成	3
<b>第2章 地方開発政策・制度の動向</b>	<b>5</b>
2-1 新しい国家中期開発計画と地方開発関連施策	5
2-2 コネクティビティ強化と経済産業振興	12
2-3 村落法関連制度と村落ファンド交付事業	21
<b>第3章 JICAによる地方開発セクター支援の取り組み</b>	<b>27</b>
3-1 南スラウェシ州地域開発と東北インドネシア地域開発	27
3-2 村落開発と開発ファシリテーターの育成	33
3-3 JICAにより育成・活用されたファシリテーターの現状と課題	38
3-4 貧困削減に資する地方インフラ開発	40
<b>第4章 ドナー国・国際機関による地方開発セクター支援の取り組み</b>	<b>46</b>
4-1 各機関の事業概要	46
4-2 東部インドネシア地域における事業実施上の特徴	55
4-3 地方開発セクター支援の他国事例	57
<b>第5章 JICAによる地方開発セクター支援の方向性</b>	<b>61</b>
5-1 支援策検討の基本方針	61
5-2 有識者・関係者の意見・アドバイス	63
5-3 支援プログラムの検討・提案	65
5-4 支援プログラム実施上の留意点～まとめにかえて	74

添付資料

- I. 調査団員
- II. 現地調査日程
- III. 面談者一覧
- IV. 面談録
- V. 入手資料リスト

## 【パート2】ワーキング・ペーパー

- A. 村落法の成立及び村落行政強化の現状と課題
- B. 参加型村落開発におけるファシリテーターの役割及び JICA による育成事業の課題と教訓
- C. サイエンス／テクノパークの計画・実施状況
- D. 南スラウェシ州地域開発の現状と課題
- E. ジェンダー平等と女性のエンパワーメント推進に係る現状と課題
- F. 地方村落開発に係る現地再委託調査結果の概要

## 主要略語表

略語	正式名称	和文名称
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADD	Alokasi Dana Desa (Village Fund Allocation)	村落資金配分
BaKTI	Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (Eastern Indonesia Knowledge Exchange)	東部インドネシア地域知識交流機構
BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Regional Development Planning Agencies)	地方開発企画庁 (州・県/市)
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (National Planning Development Agency)	国家開発企画庁
BATAN	Badan Tenaga Nuklir Nasional (National Nuclear Energy Agency)	国家原子力庁
BPPT	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (Agency for the Assessment and Application of Technology)	科学技術応用庁
BUMDes	Badan Usaha Milik Desa (Village Corporation)	村営企業
CDP	Capacity Development Project	地域開発能力向上プロジェクト ※スラウェシ地域における JICA 事業
CEP	Community Empowerment Program	コミュニティ・エンパワーメント・プログラム ※JICA 事業
COMMIT	Community Initiatives for Transformation: Center for training, Consulting, and Publishing	※CDP 終了後に設立されたファシリテーター団体 (財団)
DAK	Dana Alokasi Khusus (Specific Allocation Fund)	特別交付金
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (旧 AusAID)	オーストラリア外務貿易省
DFATD	Department of Foreign Affairs and Trade and Development (旧 CIDA)	カナダ外務国際貿易開発省
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (The German Agency for International Cooperation)	ドイツ国際協力公社
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KSK	Kawasan Strategis Kabupaten (Regency Strategic Areas)	県戦略地域
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (the Indonesian Institute of Sciences)	インドネシア科学院
LSP FPM	Lembaga Sertifikasi Profesi Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat (Community Facilitators Certification Institute)	住民エンパワーメント・ファシリテーター資格認定機関
MP3KI	Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia (Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Poverty Reduction)	貧困削減加速化拡大マスタープラン
Musrenbang	Musyawaharah Rencana Pembangunan (Assembly for Development Planning)	開発計画会議 (ムスレンバン)
PT. Pelindo	PT. Pelabuhan Indonesia (The Indonesia Port Corporations)	インドネシア港湾公社
PKPM	Pengembangan Kemitraan dalam Pemberdayaan Masyarakat (Community Empowerment Project with Civil Society)	市民社会の参加によるコミュニティ開発 ※JICA 事業
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (National Program for Community Empowerment)	住民エンパワーメント国家プログラム
PMD	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Community and Village Empowerment)	コミュニティと村落のエンパワーメント
PRIMA-K	Project for Improvement of District Health Management Capacity in South Sulawesi Province	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト

主要略語表（続き）

略語	正式名称	和文名称
PROSPEK	Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung (Strategic Program for Economic Development and Village Institutionalisation)	経済開発・村落組織化戦略プログラム (パプア州)
RESPEK	Rencana Strategis Pembangunan Kampung (Village Development Strategic Planning)	村落開発戦略計画 (パプア州)
RISE-I	Regional Infrastructure for Social and Economic Development	貧困削減地方インフラ開発事業 (フェーズ I) ※JICA 事業
RISE-II	Rural Settlement Infrastructure and Kabupaten Strategic Areas Development	貧困削減地方インフラ開発事業 (フェーズ II) ※JICA 事業
RISTEK-DIKTI	Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Ministry of Research, Technology and Higher Education)	科学技術高等教育省
RKPDes	Rencana Kerja Pembangunan Desa (Village Administration Plan of Action)	村の年次開発計画
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (National Medium-term Development Plan)	国家中期開発計画
RPJMDes	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (Village Medium-term Development Plan)	村の中期開発計画
SKKNI	Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (Indonesian National Standard for Job Competency)	インドネシア国家職業能力基準
UNHAS	Universitas Hasanuddin (Hasanuddin University)	ハサヌディン大学
USAID	United States Agency for International Development	アメリカ合衆国国際開発庁

## 第1次現地調査写真



BAPPENAS、Cipta Karya、  
RISE-II コンサルタント・チームと JICA ミッション  
の合同協議（於、BAPPENAS 会議室）



南スラウェシ州 BAPPEDA 庁舎  
（南スラウェシ州マカッサル市）



2015 年度南スラウェシ州ムスレンバン  
（於、マカッサル市内ホテル\_2015 年 3 月 30 日開催）



南スラウェシ州バンタエン県村落開発局と面談  
（於、バンタエン県官房長官執務室）



南スラウェシ州ブルクムバ県保健局を訪問  
（南スラウェシ州ブルクムバ県）



インドネシア科学院（LIPI）が設営する  
インキュベーション・センター  
（所在地：ボゴール県チビノン郡）



第 1 次現地調査写真（続き）



村役場に掲げられた BUMDes の Vision & Mission  
（バンタエン県ポントティロ村）



COMMIT 代表者へのインタビュー  
（於、マカッサル市内にある COMMIT 事務所）



南スラウェシ州地場産業振興プロジェクトで支援を受けたチョコレート生産者グループ  
（マカッサル市内の家屋兼工場）



RISE-II の支援で設置された海草乾燥台  
（ジェネポント県ビナム郡）



円借款で建設されたハサヌディン大学工学部施設  
（南スラウェシ州ゴワ県スグミナサ市）



BaKTI との協力について説明する DFAT 職員  
（於、マカッサル市内にある BaKTI 事務所）



## 第 2 次現地調査写真



第 1 回現地関係者会合  
(於、ジャカルタ市内ホテル会議室)



海洋水産省 沿岸島嶼総局と面談  
(於、海洋水産省会議室)



村落省次官と面談  
(於、村落省次官執務室)



運輸省海運総局と面談  
(於、運輸省会議室)



南スラウェシ州 BAPPEDA への進捗報告  
(於、州 BAPPEDA 庁舎長官執務室)



南スラウェシ州投資調整庁との面談  
(於、マカッサル市 州投資調整庁会議室)

第 2 次現地調査写真（続き）



アエン・ハトウバトウ村中期開発計画 (RPJMDes 2010-2015)  
 (於、タカール県北ガレスン郡アエン・ハトウバトウ村村長宅)



パラジャウ村 村長との面談  
 (於、ジェネント県アルケケ郡パラジャウ村役場)



東ヌサテンガラ州 BAPPEDA 長官との面談  
 (於、クパン市 州 BAPPEDA 事務所 長官執務室)



クパン市副市長との面談  
 (於、クパン市庁舎 副市長執務室)



オエサオ第 2 灌漑サイト  
 (クパン県東クパン郡)



円借款で建設されたティロン・ダム建設記念碑  
 (2002 年 5 月) (クパン県ボコン村)



# 要 約

## 1. 調査の概要

- ❖ インドネシア国（以下、イ国）では、2014年10月に新大統領政権が誕生し、イ国国家中期開発計画（RPJMN: 2015~2019）が策定された。本調査は、イ国政府の地方開発計画に係る政策・プログラムや、わが国・JICAあるいは他ドナー機関のイ国地方開発分野における援助方針・施策に関する情報収集を行い、成果や課題をレビューすることにより、今後のJICAの協力量針の検討に資する示唆を得ることを目的とし実施された。下記4つのコンポーネントが本調査を形成している。
  - ① インドネシア国の地方開発政策・制度整備に係る現状把握と今後の展望
  - ② JICAが実施したイ国地方開発分野支援のレビュー
  - ③ ドナー国／国際機関が実施した地方開発分野支援のレビュー
  - ④ JICAによる今後の地方開発支援のあり方に係る検討
- ❖ 調査期間は2015年2月から同年9月にかけての約半年に亘り実施された。その過程において、日本側有識者会合及びインドネシア政府機関関係者会合を通じ、意見・アドバイスを聴取し、今後のイ国地方開発セクター支援の方向性を検討する際の参考とした。

## 2. イ国地方開発政策・制度の動向

- ❖ 新国家中期開発計画は、大統領政権公約の特徴を反映する形で、人間開発ディメンジョン、主要セクター開発ディメンジョン、地域均衡ディメンジョンの3本柱から構成されている。特に3つ目の柱は、ジャワ島以外の地域の経済開発を加速することで、イ国経済全体の成長を促進し、全ての島が経済成長の恩恵を享受するという思想に基づく。
- ❖ 同計画では、地方開発に係る4つの基本方針：ジャワ島以外での産業振興、全国のコネクティビティ強化、地方の産業人材育成、地方の産業・投資環境整備、が示されている。ジャワ・バリ以外の地域、特にスラウェシ以東の東部インドネシア地域については、「海運の強化」、「一次産品とその加工の振興」、「鉱工業の強化」が開発課題とされている。
- ❖ 住民エンパワーメント国家プログラム（PNPM: 2006年~2014年）について、BAPPENAS等関係実施機関は、貧困削減目標に対応し、一定のインパクトをもたらしたと評価。個別プロジェクトの計画・実施における公平性、透明性、競争性への評は、総じてポジティブである。地方分権化推進の過程で、地方政府の主導の参加型事業モデルとして、PNPMは十分な役割を果たしたと云える。
- ❖ 上述をふまえ、かつ有識者・関係者会合の結果に基づき、イ国地方開発における重点課題として「コネクティビティの強化」、「地方産業の振興」、「地方分権の拡充」に焦点を当て、各課題に対応するイ国施策の詳細を調査した。以下、調査結果の概要を示す。

### コネクティビティの強化 ⇒ 海洋国家構想

- ◆ 経済発展が相対的に遅れている東部インドネシア地域の海運向上を図り、人・物の輸送効率を向上することが重要という理解の下、海洋国家構想が策定された。同構想下 9 つのプログラム実施に係る全体予算（官民合計）は 700 兆ルピアと見積もられ、主要 24 港湾の整備・拡張だけでも 243 兆ルピアが必要とされる。
- ◆ 本構想は、大統領特別補佐官と海事担当調整大臣府による監督下、BAPPENAS が実施関連省庁間の調整役を担い、運輸省、工業省、公共事業・国民住宅省及び港湾公社（PT. Pelindo）が実施していく体制にある。9 つのプログラムの内、商業性の高い港湾整備に係るプログラムは、PT. Pelindo が担当する。運輸省海運総局は、非商業港と海運路線整備及び船舶の建造／調達を担う。また、造船所の再投資は工業省が、港湾後背地のインフラ整備は公共事業・国民住宅省がそれぞれ実施する。
- ◆ 政府関係者は、海運インフラを有効かつ持続的なものとするためには、後背地域の社会・経済活動の増進が必要不可欠であるという見解を示している。特に、島嶼部の産業振興を図り、国内外への移動・輸送量を増やすことが本構想実現の鍵を握っている。このことに関し、海洋水産省が実施している海洋水産地域総合開発や災害に強い漁村づくりは、島嶼地域における社会・経済を活性化し、海運需要を喚起する形で、海洋国家構想の実現を支える役割を担うものとして期待される。
- ◆ 海洋水産省関係者によると、上述プログラム実施にあたり、非常時配備体制づくりに係るノウハウ、災害軽減マネジメントに係る村落ファシリテーターの知識・技術、一村一品活動に係る技術アプローチ、沿岸環境保全に係る知識・技術といった面で十分な対応が出来ておらず、JICA を含むドナー機関からの支援が期待されている。

### 地方産業の振興 ⇒ サイエンス／テクノパーク構想

- ◆ NAWACITA 第 6 項「国民の生産性と国際市場における競争力を向上させる」に対応し、サイエンス／テクノパーク（以下、S/TP）構想が打ち出された。今後 5 年間で、県・市レベルに TP を 77 か所、州レベルに SP を 19 か所、国レベルにナショナル・サイエンスパークを 4 か所、合計 100 か所の整備が計画されている。
- ◆ 全体予算は 1.5 兆ルピアとされ、地方において、政府が大学等高等教育・研究機関の機能を活かし、地方の中小零細企業を巻き込むことで、各地域のポテンシャル・資源を活用した商品開発を促進し、地域経済を活性化することが意図されている。
- ◆ 2015 年 6 月の時点で、65 か所の整備計画が固まっている状況。この中には、科学技術・高等教育省の科学研究技術センター（Puspiptek）や科学研究所のチビノン・サイエンス・センターのように、既存の施設・活動を活用するケースもある。人材開発・文化担当調整大臣府の監督下、科学技術・高等教育省が、実施 7 省庁間の調整を行う。同省は、現在構想全体のグランドデザインと大統領令、計画・実施マニュアル及びモニタリング・評価システムを検討・作成しているところである。

- ◆ 関連省庁へのヒアリング調査の結果、進捗度合いにばらつきはあるものの、いずれの省庁も既に具体的な活動を開始している由。関係者からは、日本国内での農協視察や各種養殖技術に係る研修等、日本ならではの協力・支援を期待する声も聞かれた。S/TPの内容（産業分野、製品の種類、技術や資機材等）によっては、JICA が有する中小企業振興ノウハウを提供する機会が今後生まれる可能性もあろう。

#### 地方分権の拡充 ⇒ 村落ファンド交付事業

- ◆ 村落法の施行を受け、大統領令 2015 年第 12 号により村落・後進地域開発・移住省（以下、村落省）が新設された。それまで村落及び村落開発に関する分野は内務省が所管していたが、村落省設置後、村落行政は内務省が所管し、村落開発、村落コミュニティ・エンパワーメント及び村落地域開発は、村落省へ移管された。
- ◆ 2015 年度は、村落ファンド配賦が実施される初年度にあたる。同ファンドは、財務省から地方政府（県）経由で村行政体に交付される。村落ファンドの合計は均衡資金の 10%を上限と規定されているが、初年度 2015 年の実施予算としては均衡予算の 3%、20.8 兆ルピア（2,000 億円相当）に留まった。2016 年度には 6%、2017 年度は 10%までに引き上げる方針が政令 2015 年第 22 号に示されている。
- ◆ 県政府は、同ファンドの 90%を均等配分し、10%を人口、面積、貧困度、地理的条件に応じ不均等配分する。各村が計画に沿ってファンドを使用し、事業実施、モニタリング、県への会計報告を行う。上記政令では、ファンドの 70%を貧困削減、保健・教育、インフラ、農業プログラムに充て、30%を村役場の運営、給与、村/コミュニティ機関への補助金/インセンティブ資金として活用することを容認している。
- ◆ 村落ファンド配賦について、内務省村落エンパワーメント指導総局では地方自治体の公務員を対象とした 3 段階方式の研修を計画している。すなわち、① 公立大学の講師、中央省庁及び州政府職員を対象とする 317 名のマスター・トレーナー育成研修、② 県及び市政府職員を対象とする 2,165 名のトレーナーを育成する TOT、③ 全 74,093 村の村長、助役、会計役の合計 222,279 名及び各郡役場の職員 2 名の合計 14,100 名を対象とした研修であり、村の規則、村の開発、予算策定、マネジメント等をカバーする。2015 年分は総額 5,964 億ルピアの予算が確保されている。

### 3. JICA による地方開発セクター支援の取り組み

- ❖ 2000 年以降、イ国が地方分権化を推進する流れにあつて、JICA は東部インドネシア地域を対象に 2 つの地域開発支援プログラム（南スラウェシ州地域開発プログラムと東北インドネシア地域開発プログラム）を実施すると共に、技術協力事業として地方開発ファシリテーター育成関連事業を、また資金協力事業として貧困削減地方インフラ整備事業（以下、RISE）を実施した。本調査では、イ国地方開発セクター支援として実施されたこれらプログラム/事業の成果を振り返り、実施から数年が経過した現在の状況と課題について整理した。



- ❖ また、イ国の地方分権化が進む中、JICA は、中央政府や地方政府と協議を行い、州や県の行政とコミュニティを結びつける支援をしてきたことで、インドネシア側の評価は良好であった。多くのドナーが、制度面の改革支援あるいは NGO・コミュニティに対する支援を重視する傾向が強い状況にあつて、日本は、地方政府の行政能力強化を重視し、政府と市民社会を繋ぐ仕組み作りを支援してきたと云える。JICA は他ドナーと異なる支援アプローチをとっており、相互補完的な役割を果たしてきたと評価しうる。
- ❖ 以下では、地域開発プログラム、地方開発ファシリテーター育成事業、RISE に係るレビュー結果を各々示す。

#### 南スラウェシ州地域開発プログラム

- ◆ このプログラムは、東部インドネシアにおける経済・物流の中心地域である南スラウェシ州の開発を総合的に進めることにより、同州地域全体の開発を牽引することを意図していた。同プログラムは、3つのサブ・プログラム、①都市部の開発、②地域全体のバランスのとれた開発、③社会開発の推進、から成っていた。
- ◆ 2012年に終了したものの、終了時点でのプログラム評価は実施されなかった。本調査では、実施された個別事業のうち、プログラム実施の先頭を切ったマミナサタ広域都市圏開発総合計画調査で予定された優先 11 事業の現在の状況を確認すると共に、事業活動内容あるいは活動モデルが現在まで持続的に実施されていると認められるケースとして、地場産業振興プロジェクトと地域保健運営能力向上プロジェクト (PRIMA-K) に着目し各々の現状を確認した。
- ◆ 南スラウェシ州地場産業振興プロジェクトは、産学官の協力体制の下、同州ブランド戦略を推進するための制度・体制の整備、特徴的な製品の開発といった成果を上げ、その後 1 年ほどの準備期間を経て、同州での事業活動モデルを基本として、2014 年から工業省中小企業総局が、中小企業振興サービス・デリバリー強化プロジェクトを実施し、全国複数地域において、特産品開発・販売促進のためのステークホルダー協力体制構築を支援している。
- ◆ PRIMA-K のフェーズ I 及び II は、州内 3 県で活動が展開された。南スラウェシ州ブルクムバ県では、当時の活動体制・方法が形を変えながらも制度化され、同県予算で継続されていることが確認された。他方、同州内での普及を目指して設置された PRIMA-K システム普及事務局が機能していない。保健省は、2006 年以降 Program Desa Siaga を全国で展開しており、PRIMA-K で行われた活動モデルは、Desa Siaga の活動を行う上で事例として紹介されるにとどまっている。

#### 東北インドネシア地域開発プログラム

- ◆ このプログラムは、スラウェシ島 6 州及びマルク州と北マルク州を対象に実施された。JICA の地方開発・村落開発に係る支援実績に基づいて、対象 8 州の地域開発を担う行政人材を育成すると共に、行政とコミュニティの開発推進能力の向上を図っていた。

①地域開発能力向上、②経済インフラ網整備、③地域特性をふまえた地域開発、④他地域の開発支援の4つのサブ・プログラムから成る。

- ◆ 南スラウェシ州地域開発プログラムが開発調査を起点として系統的に形成・実施されていたのに対し、東北インドネシア地域開発プログラムは、計画段階でのサブ・プログラム間、個別事業間の系統性は強くない。実施段階では、スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（CDP）とRISEの連携、ハサヌディン大学工学部に係る円借款事業と技プロの連携が見られる。
- ◆ 東北インドネシア地域開発プログラムについて、プログラム評価は実施されていない。そのため、個別事業で実施された終了時評価結果をレビューし、各々の成果と持続性について整理した。個別事業のうち、本件調査で大きな焦点となっているCDPとハサヌディン大学工学部強化プロジェクトの現状を以下にまとめる。
- ◆ CDP実施期間（2007年～2012年）の後半にファシリテーターの登録団体としてCOMMITが設立され、定期会合や中央政府（内務省）との意見交換会の開催、BaKTI（東部インドネシア地域知識交流機構）との連携を通じて、同プロジェクトで培われた参加型開発ファシリテーション技法の普及に係る検討が行われた。プロジェクト実施期間終盤には、RISEファシリテーターに対して研修を実施した。
- ◆ ハサヌディン大学工学部強化プロジェクトでは、研究室単位の能力向上支援が行われ、知識習得に偏りがちな大学教育を研究センターへ転換するための方向づけが図られた。また、円借款による工学部施設の新設・キャンパス移転で設置された地域産業連携センター（COT: Center of Technology）の機能を充実し、同センターを中心として地域産業との連携強化を支援すべく、2015年1月からハサヌディン大学工学部研究・連携基盤強化プロジェクト（C-BEST）が開始されたところである。

#### 地方開発ファシリテーター育成事業

- ◆ CDPでは、先行プロジェクトの人材育成方法・結果をふまえ、①地域開発哲学とシステム、②研修手法、③研修の実践方法を基礎としたファシリテーター研修がスラウェシ6州で実施され、参加型開発の推進が目標とされた。地域開発のステークホルダーである政策決定者、行政官、コミュニティ・ファシリテーターの能力向上を図ることにより、住民参加による持続的な地域開発を目指すもので、特定のセクターや予め特定された開発課題にアプローチするものではなかった点に特徴がある。
- ◆ CDP終了後も参加型活動のファシリテーションを存続させる目的で、当時のマスター・ファシリテーターが中心となり財団法人COMMITを設立した。同財団は75名のファシリテーターを擁し、現在も地方行政官向けの研修実施や自治体開発計画策定に係るファシリテーションを提供している。また、住民主導型気候変動対策活動のガイドライン案作成（JICA気候変動対策能力向上プロジェクトとの連携）、他国のJICAプロジェクトへの第三国研修実施等のサービスを提供している。

- ◆ マスター・ファシリテーターは、COMMIT の下、現在まで活動を継続している。彼らは、2015 年度から本格化する村落ファンド交付事業に関連し、ファシリテーター資格認定基準が適用される動きに鑑み、COMMIT の公的位置づけを確立することや登録メンバーの技能水準を一層高める必要性を認識している。
- ◆ 上記 CDP の流れとは異なり、特定セクターの開発課題にアプローチするファシリテーター育成・活用も行われた。南スラウェシ州地域開発プログラムの一環として実施された PRIMA-K は、村の保健センター、郡の行政官、村・区における住民が一体となり、住民活動グループを組成し、住民参加による村・区の衛生環境改善計画を策定し、それを実施することによって、保健指標の改善を目指すものであった。

#### 貧困削減地方インフラ整備事業 (RISE)

- ◆ RISE は、PNPM のサブ・プログラムのうち、特に小規模インフラ整備を担っていた。貧困層の多い地域を対象に、住民ニーズに基づき、交通、水・衛生、生産、市場、保健、教育に関連する基礎インフラを整備して、貧困層の経済活性化及び社会サービスへのアクセス改善を図り、同国の貧困削減、地域経済の自立的発展、地域社会の自立能力向上、地方行政能力強化に寄与することを目的としていた。
- ◆ 2014 年 11 月までの時点で、RISE は 9 州 35 県 237 郡を対象に実施され、県レベルで策定される県戦略地域（以下、KSK）の実現に貢献している。KSK は、県が指定する主要製品の生産・流通を促進し地域経済の活性化を図ることを目標とし、そのために必要なインフラ施設の整備を RISE が支援するという形がとられている。
- ◆ RISE のコンサルタント・チームによると、同事業が実施された村々の 95%以上が事業の成果に満足している。水供給改善や共同トイレ整備による衛生環境向上、伝染病減少、道路整備による通学時間の短縮等の効果が認められる。一方、KSK 地域では、主要製品の生産量・生産性が全体的に向上したとされる。また、課題分野別協議 (KDS) による参加型の問題特定及び計画策定と、村の自立組織 (LKD) による事業実施という経験を通じ、村民の結束力と自立性が高まったと評価されている。
- ◆ 2014 年の PNPM 終了後も、RISE は新政権の地域経済開発政策に対応し、KSK を対象とした主要製品開発、コミュニティ・ビジネス振興、インフラ整備、それらへの資金的支援、施設の運営維持管理体制強化に重点を置きつつ、実施されている。

#### 4. ドナー国・国際機関による地方開発セクター支援の取り組み

- ❖ 本調査では、2 つの国際機関（世界銀行、アジア開発銀行）と 4 つのドナー国機関（オーストラリア: DFAT、アメリカ: USAID、ドイツ: GIZ、カナダ: DFATD）に対し、イ国での支援事業と新国家中期開発計画への対応について調査した。概要を以下に示す。

## 世界銀行

- ◆ 新国家中期開発計画に沿った **Country Partnership Strategy** を新規作成中。その中で、地方開発・地方政府のサービス供給向上については、① 効果的な地方分権推進のために、中央政府の政策設定と、地方政府の実施を管理すべき、② 地方政府への資金配賦を確実に成果に結びつけるべき、③ 地域の特徴や能力に合わせインセンティブに変化を与えた支援パッケージを提供すべき、等の問題意識を持っている。
- ◆ 上記の問題意識に基づき、地方開発分野に係る支援として、主に4つのコンポーネントを政府に提案している。すわなち、①財務省及び内務省の財政分権化に対する支援、②ジャカルタやスラバヤといった世界都市を対象とした全セクター技術支援とインフラ整備資金供与、③大・中規模都市が都市化に対応するためのインフラ整備に係る技術支援及び資金供与、④地方住民のベーシック・ニーズ（教育、保健、給水等）を満たすためのサービス提供向上に係る支援。
- ◆ 村落法関連では、PNPM の未使用資金 2 億 9,000 万ドルを村落ファンド運用に必要なファシリテーターの雇用に使用するというので、イ国政府と合意済みである。

## アジア開発銀行

- ◆ 新中期開発計画、**Country Partnership Strategy (CPS : 2015~2019)** を現在策定中であり、2016 年早々には公表される見通しである。中期開発計画で提唱されている「コネクティビティ向上」と「格差是正」に対し、ADB は、コネクティビティと競争力の強化という姿勢で支援対応する構えである。
- ◆ コネクティビティ強化に関しては、カリマンタン、スマトラ、ジャワやバリ等の地域間電力コネクティビティの向上を支援している。また、海洋国家構想関連インフラ整備として、港湾そのものではなく、港湾から内陸に続く総計 4,900 km の道路整備を支援している。他方、競争力の強化については、IFAD と協力して政府の全国灌漑リハビリ・農業生産性向上プログラム（予算総額 30 億ドル）を支援する。
- ◆ 村落法・村落ファンドに関しては、既に支援策を検討しているドナーもいるが、ADB は現在成り行きを見守っている状況。村落ファンドの実施においては、村政府のガバナンスが非常に重要であるが、現状の村政府のキャパシティは十分でなく、配賦される資金を首尾良く執行できるかどうか懸念される由。国際ドナー機関として、このような現実を正しく受け止め、注意深く協力を進めることが肝要との見解。

## オーストラリア : DFAT

- ◆ 2014 年に新中期国家開発計画に沿った新しいパートナーシップ戦略を策定し、2015 年から実施している。新戦略の焦点は、①インフラのボトルネック解消、②より高度な成長と貿易に資する基盤を構築するための経済的・社会的なガバナンス向上と政策策定、③保健及び教育サービス提供の向上、④奨学金制度による人材育成の4点である。また、経済的及び民主的ガバナンス、教育、保健、インフラ整備、社会開発、農村開発、災害被害軽減を重点セクターとして注力していく構えである。

- ◆ 村落法に関しては、DFAT は早くから情報収集・分析、政府との協議を開始しており、2015 年 1 月から、村落法・村落ファンドの実施を直接支援するプロジェクト KOMPAK を開始した。KOMPAK は、PNPM に続くコミュニティ主導開発分野への支援として位置づけられており、コミュニティに対するサービス提供の向上及び経済活動の促進を目的としている。PNPM の様なグラント供与は行わず、コミュニティの役割強化、地方政府（県、村レベル）のキャパシティ向上、ファシリテーターの強化、の 3 分野に対する政策アドバイスと技術支援を行う予定である。

#### アメリカ：USAID

- ◆ 現行の CDCS（2014～2018）は、USAID インドネシア事務所が 2012 年より策定し始め、2014 年に完成・公表されたため、必ずしも RPJMN（2015～2019）を反映していない。他方、現行の支援戦略は東部インドネシア地域に相当の重点を置いていることから、現在の CDCS に基づいて支援を継続する方向で変わりはない。
- ◆ 村落ファンドについては、現行プロジェクトのうち、特に関連が高そうな母子保健プロジェクトや森林プロジェクト等にどの様に反映していくかについて検討を開始しているが、具体策は未定である。

#### ドイツ：GIZ

- ◆ インドネシア政府とのコンサルテーションが 2015 年 10 月に予定されており、その後支援方針等が決定されるものと見込まれる状況にあつて、現在は従来のプロジェクトを継続中である。ジョコウィ大統領が掲げるテクノパーク構想は、GIZ が中部ジャワ州のソロ市で実施した LRED プロジェクトと職業訓練プロジェクトの活動と関連していると考えられるものの、対象地域ごとに対象産品／産業やステークホルダーの能力などをよく見極めながら進めていく必要があると分析している。
- ◆ 村落法に関しては、具体的な対応は検討していないが、非公式に BAPPENAS と情報交換を行っている。村落法・村落ファンドの施行により多額の開発資金が村に流れるが、村落行政のアカウントビリティが足りず実施面が懸念される。

#### カナダ：DFATD

- ◆ 新国家中期計画や NAWACITA に対しては、成り行きを見守っている状況。イ国政府から要請があれば、協力の焦点であったスラウェシから、さらに東側へ支援を拡大する準備はある。人材育成、職業訓練分野を支援の柱とする DFATD にとって、最も興味深い分野は Skills for employment and investment in people である。
- ◆ 村落法に関しても、今の段階では支援は検討していない。村落ファンドを有効活用するには村のキャパシティは低く、ファシリテーターに依存しなければならない状況が続くであろうとの見通しを持っている。



- ❖ 各機関とも支援対象地域として東部インドネシア地域をカバーしているが、その関与の程度には濃淡がある。世銀や ADB は、全国を対象とした政府プロジェクトへの資金供与を多く実施していることもあり、必然的に東部インドネシア地域も支援対象地域として含むことになる。ADB の場合、実施中の資金協力の約 60%は東部インドネシア地域に振り向けられている。ドナー国ごとの東部インドネシア対応は以下の通り。
  - DFAT は、パプア州及び西パプア州は、他地域に比べ、政府も CSO も住民に適切なサービスを提供するための行政機構や能力が不足しているため、人材育成や法規制整備に注力している。なお、DFAT はインドネシアの組織である BaKTI（世銀プログラムの支援事務所として 2004 年に設立されて以来、東インドネシア地域の Knowledge Exchange 組織として活動）と密接に協力している。
  - USAID は、東部地域に対し特別なプロジェクトを形成するのではなく、全国展開プロジェクトの対象地域の一つに同地域を含めるというアプローチを採る。パプア州では、事業費用が嵩み、費用対効果は必ずしも高くないが、ステークホルダーの能力が低く、州外から専門家を投入して対応している。
  - DFATD も長年に亘り東部インドネシア地域、とりわけスラウェシ 6 州を中心に支援を展開してきた。過去にはパプア州で事業を実施したこともあり、インドネシア政府からの要請次第では、スラウェシ以東にも支援を展開する可能性はある。その場合、現在も関わっている BaKTI との協力が有効であるとの認識が示された。
  - GIZ は、全国を対象地域としているプロジェクトの中に東部インドネシアも含めている程度の関与である。パプア州政府や地元大学とのネットワークは持ち合わせているものの、今のところ具体的な支援は予定していない。
- ❖ 特にパプア州については、イ国内他地域の延長として単純に捉えることは難しく、アプローチを工夫する必要がある。また、現地 NGO と協働することが有効であるという見解が共通に示された。例えば、上述の BaKTI は、東部インドネシア地域に関する情報と事業実施に必要な人材を豊富に有すことから、スラウェシ以東の地域で支援活動を実施する際、有力なパートナーとなりうる。また、COMMIT の活用も考えられる。

## 5. JICA による地方開発セクター支援の方向性

- ❖ 新大統領政権下の中期国家開発計画では、地方開発方針として、ジャワ以外の産業振興、コネクティビティ強化、地方の産業人材育成、並びに地方の事業・投資環境整備の 4 つに重点が置かれていることが把握された。JICA 支援の方向性を検討するにあたっては、地方産業振興とコネクティビティ強化の 2 つに加え、現政権が注力している地方分権の村落レベルへの拡充を重点課題として認識する。
- ❖ また、本邦で開催した有識者会合やインドネシア関係者会合から得られた意見をふまえ、以下 5 点に留意することで、地方開発セクター支援の方向性を検討した。

- ① イ国は経済成長の段階にあるものの、格差は拡大し続けており、地方開発においては、所得向上、産業振興、貧困対策が依然として大きな課題である。わが国がイ国地方開発支援をするにあたっては、わが国における国土開発や地方経済振興の経験を活かし、地方経済・産業の振興と貧困対策を重視する。
- ② 上述の構えを取る場合、計画から実施に至る一連のプロセスを適切に支援することが大切である。わが国が有する長期的視野からの調査・計画づくりという特徴・強みを活かし、着実に地方開発を推進していくことが求められている。
- ③ 中央政府と地方政府の協働・調整メカニズムが依然として必要である。これを上手く機能させるためには、関係者が各々の立場に求められる役割を果たすことが前提となる。特に地方行政官については、能力不十分が指摘される状況にあって、彼らの能力向上を支援する必要性は高い。
- ④ イ国が計画・実施しつつある施策・プログラムは、先行きが不透明な状況にあるものの、他ドナー・国際機関の中には、既に支援開始の動きを見せているものがある。これを受け、JICA も出来る限り早期に支援を開始することが望まれる。
- ⑤ 日本らしい支援を行うべきである。環境・エネルギー対策や災害対策、人材育成、一村一品や道の駅などの技術要素を導入しつつ、調査・計画から実施に至る中長期的支援策を講じ、イ国政策の実現を支援する姿勢が求められている。

- ❖ JICA が支援してきた足跡・成果をアセットとして活用することも大切である。地方行政能力強化支援で研修された行政官やファシリテーター、あるいは COMMIT は財産であり、工業省や地方政府をカウンターパートとして実施してきた中小企業／地場産業振興関連事業の成果には JICA の知識・ノウハウが詰め込まれている。加えて、東部地域を対象に実施してきた地域開発プログラムや円借款事業では、社会サービス向上、経済産業振興、運輸・交通基盤整備等に資する仕組みや施設基盤というアセットが遺された。こういったアセットを活用することにより、JICA は、他ドナー・国際機関に対する優位性を持って、効率的・効果的な支援を行い得るものと考えられる。

- ❖ 上述した 3 つの地方開発課題に沿って支援プログラムを検討した結果を、右図に示す。

支援スキーム 分野・テーマ	技術協力	資金協力
地方分権の拡充 ※村落ファンドに対応	地方行政能力の強化に資する支援 ● 村落行政能力強化 ● 村落ファシリテーター研修	● 村落地域インフラ開発事業(次期RISE)
地方産業の振興 ※円借入利用等に対応	中小企業/地場産業の振興に資する支援 ● 地場産業振興に係る産学官連携強化支援	
コネクティビティの強化 ※海洋国家構想に対応	東部インドネシア地域開発に資する支援 ● 東部海域開発基礎調査 ● 中小港湾都市開発支援 ● 南スラウェシ開発・投資環境整備支援	○ インフラ整備(未定) ○ インフラ整備(未定)

注記) ●は、2015年度中の開始を期待するもの ●は、2016年度あるいは2017年度の実施を期待するもの

図 インドネシア地方開発セクターに対する支援枠組み(案)

- 地方分権拡充については、村落ファンドへの対応も念頭に、地方行政能力の強化に資する支援として、村落行政能力強化と村落ファシリテーター研修の2つの技術協力と、資金協力としての村落インフラ開発事業（RISEの後継）を位置づけた。
  - 地方産業振興に対しては、現在同様の目的・主旨で実施されている技術協力プロジェクトを活用し、サイエンス/テクノパーク構想に関する情報収集を図りながら、地場産業振興に係る産学官連携体制強化のための支援を実施することを提案する。
  - コネクティビティ強化については、JICAがこれまで東部インドネシア地域に蓄積してきた経験・実績を土台として、中長期的かつ戦略的な支援を行うべく、まず調査・計画を行い、次に技術協力プロジェクトを実施し、更にインフラ整備（資金協力）につなげるという一貫した取り組みが有効であると結論した。
- ❖ 上に示した支援枠組み（案）は、本情報収集・確認調査の結果得られた初期段階のアイデアである。具体的な実施策として整えるためには、調査終了後まもなくJICA内部関係当局による協議、あるいはイ国関係当局を交えての協議・調整が図られる必要がある。
  - ❖ JICAは、現政権体制の動向に注意を払いつつ、地方分権拡充、地方産業振興、コネクティビティ強化という地方開発分野の重要課題に的確に即応し、わが国の存在を訴求すべき時期にあると思料する。また、最近の国際協力の枠組み（SDGs）や開発協力大綱を咀嚼し、包摂性、持続可能性、強靱性といったクロスカッティング課題にアプローチするような支援・介入をデザインし、中長期的視野に立った日本らしい支援プログラムを形成し戦略的に実施していくことが望まれる。

（要約了）

【パート 1】

メイン・レポート

## 第1章 調査の概要

### 1-1 背景と目的

#### (1) 本調査の背景

インドネシア国（以下、イ国）では、1990年代後半から地方分権化の取り組みが始まり、地方分権化法の施行以降、地方政府への予算配賦、中央政府の地方政府出先機関の地方政府への移管など、地方政府の権限強化が精力的に進められてきた。しかしながら、地方政府の行政能力については、効果的な事業計画策定や効率的な予算執行、住民へのサービス提供等の面で、依然として向上の余地がある<sup>1</sup>。

また、同国経済の中心であるジャワ・バリ地域とその他の地域の間には経済格差があり、同国政府は経済格差縮小を政策課題として掲げ、2006年から2014年にかけて実施している「住民エンパワーメント国家プログラム（以下、PNPM）」等、格差是正のための取り組みがなされてきた。

かかる状況下、国際協力機構（以下、JICA）は2000年代に入り、経済格差縮小の観点から、「南スラウェシ州地域開発プログラム」や「東北インドネシア地域開発プログラム」を形成・実施し、地方分権化及び地方開発の促進に資するべく様々な協力を実施してきた。これらのプログラムに含まれる案件も含め、地方開発支援を目的とした案件として、技術協力事業「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（以下、CDP）」や円借款事業「貧困削減地方インフラ開発事業（以下、RISE）」等がある。これらの案件では、現場レベルから政策レベルに至るまで参加型アプローチ等を用い、円滑な地方開発の実施に向け、幅広く支援を行ってきた。

今般、2014年10月に新大統領政権が誕生し、インドネシアの国家中期開発計画（RPJMN：2015～2019）が改訂され、同年にはPNPMも終了した。こうした経緯を受け、JICAはこれまでのインドネシアの地域間格差是正政策及びJICA実施プログラムのレビューを行うと共に、2015年以降の同国政策をふまえた今後の地方開発セクターの協力のあり方、方向性の検討を進めている。

#### (2) 本調査の目的

本調査は、インドネシア政府の地方開発計画に係る政策・プログラムや、わが国・JICAあるいは他ドナー機関のイ国地方開発分野における援助方針・施策に関する情報収集を行い、成果や課題をレビューすることにより、今後のJICA協力方針の検討に資する示唆を得ることを目的とする。

イ国地方開発政策・プログラムを所管する機関（国家開発企画庁[BAPPENAS]、内務省[Min. of Home Affairs]、財務省[Min. of Finance]等）やドナー機関（世銀、ADB、オーストラリア、米国、ドイツ、カナダ）から情報収集・確認を行うと共に、南スラウェシ州とパプア州をサンプル地域として取り上げ、機関調査及び受益者質問調査を行う。

<sup>1</sup> 地方分権化の経緯、中央から地方への予算配賦等については、JICA「インドネシア国地方振興・地方分権に係る基礎情報収集・確認調査最終報告書」（平成24年1月）に詳しい。



## 1-2 調査方法

本調査を実施するにあたり、イ国が地方開発目標を達成するための枠組みを図 1-1 に示すように想定した。これは、前政権時において、イ国政府機関が計画・実施した諸施策・プログラムに対し、JICA を含むドナー国・国際機関が支援・介入し、国家中期開発計画（RPJMN）に沿う形で地方開発目標の達成を目指した構図を示している。

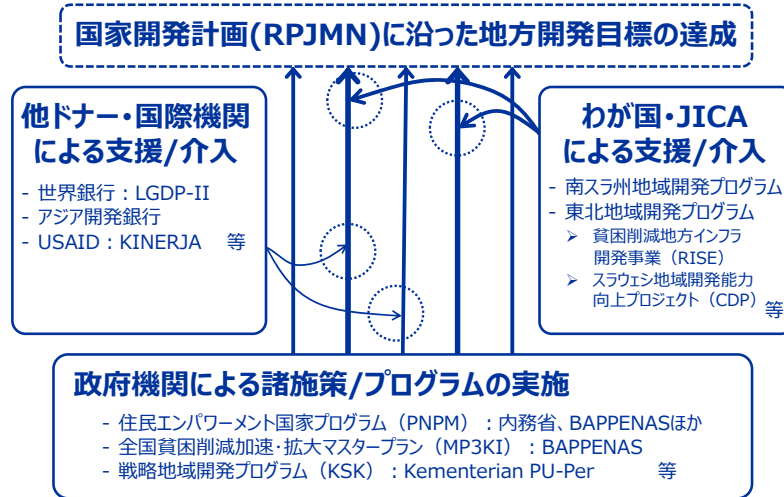


図 1-1 地方開発目標達成の枠組み（模式図）

上記の枠組みを下敷きとして、本調査を 4 つの調査コンポーネントで実施する。即ち、

- I. インドネシア国の地方開発政策・制度整備に係る現状と今後の展望
- II. JICA が実施したイ国地方開発分野支援のレビュー
- III. ドナー国／国際機関が実施した地方開発分野支援のレビュー
- IV. JICA による今後の地方開発分野支援のあり方について

下図に示すように、コンポーネント I～III の調査結果に基づき、コンポーネント IV において、今後のあり方を検討するという形をとる。

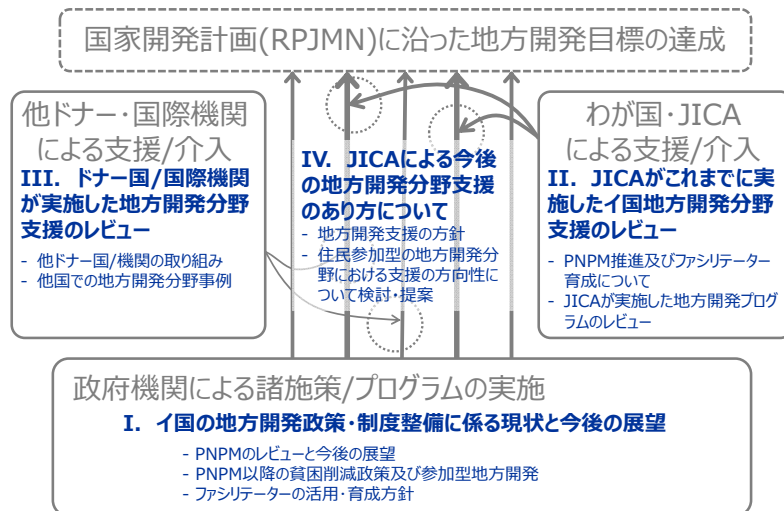


図 1-2 4つの調査コンポーネント

コンポーネント I では、イ国政府がこれまで実施してきた地方開発政策・制度（PNPM の成果と課題と含む）をレビューすると共に、新政権下で改訂された国家中期開発計画（RPJMN：2015～2019）における貧困削減関連／参加型地方開発の政策・プログラムに係る情報収集を行う。

コンポーネント II では、JICA がこれまで実施してきた地方開発分野の支援内容をレビューする。特に、南スラウェシ州地域開発プログラムと東北インドネシア地域開発プログラムの成果を振り返り、更なる展開可能性等について考察する。また、地方開発支援のためのファシリテーター育成や貧困削減インフラ整備支援の成果と現状の課題を把握する。

コンポーネント III では、他のドナー国・国際機関のイ国地方開発分野に対する支援実績と今後の展望に係る情報収集を行うと共に、他国における地方行政強化支援等事例（たとえば、予算配分における PBA 導入や地方行政官の育成制度等）からインドネシアの地方開発セクター支援に適用・応用可能な教訓を得る。

コンポーネント IV においては、上記コンポーネント I から III の調査・検討結果をふまえ、かつ日本側有識者会合及びインドネシア政府機関関係者会合の開催を通じ意見・アドバイスを聴取したうえで、今後のイ国地方開発セクター支援における JICA の取り組み(案)を検討する。

### 1-3 調査工程

調査期間は、2015 年 2 月上旬～2015 年 9 月下旬であり、その間に 3 回の現地調査と 4 回の国内業務を行う。次頁に調査工程の全体図を示す。

### 1-4 本報告書の主旨と構成

本報告書は、1-2 に述べた方法に基づき、2015 年 3 月上旬から 4 月中旬にかけて実施した第 1 次現地調査の結果及び同年 5 月下旬から 7 月上旬にかけて実施した第 2 次現地調査の結果をふまえ<sup>2</sup>、本調査の最終成果品として作成されたものである。

報告書は大きく 2 つのパートから成る。【パート 1】は、上述した 4 つのコンポーネントに沿って取り纏めたメイン・レポートである。これに、主要トピック毎に収集された情報・資料を整理・分析した結果から成る【パート 2】が付属する構成となっている。

本調査の作業・内容は多岐に亘り、調査の過程において、深度・精度の異なる情報・資料が様々な機関から多様な形で収集された。それら全ての整理・分析結果をメイン・レポートに盛り込むと分量が多く読みにくくなってしまう。このように考え、読み易く使い勝手の良い報告書として仕立てることを意図し、メイン・レポートとしての【パート 1】とワーキング・ペーパー集（6 題）としての【パート 2】の 2 つに分けて編集した。

<sup>2</sup> 中央政府機関（国家開発企画庁、内務省、村落・後進地域開発・移住省、公共事業・国民住宅省、財務省、工業省、科学院、海洋水産省等）、地方政府機関（南スラウェシ州、同州ジェネボント県、ブルクムバ県、バンタエン県、東ヌサテンガラ州、同州クパン市）、ハサヌディン大学教授、国会議員、各国ドナー・国際機関、ファシリテーター団体（LSP-FPM, COMMIT）へ訪問調査を実施した（添付資料 I～III を参照）。

作業項目	年・月	2015年							
		2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
共通の活動（会議体等）		★ JICA 打合せ 第1次国内	★ 現地インセプション会合 第1次現地調査		★ JICA 打合せ 有識者会合(1) 第2次国内	★ 現地進捗報告会 第2次現地調査	★ JICA 打合せ 有識者会合(2) 第3次国内	★ 現地成果報告会 第3次現地	★ JICA 打合せ 第4次国内
<b>I. イ国の地方開発政策・制度整備に係る現状と今後の展望</b>									
I-1. 住民エンパワーメント国家プログラム(PNPM)のレビューと今後の展望 <small>一部再委託調査</small>	(国内) 再委託準備		プロジェクト実績整理、成果・課題の抽出・分析によるプログラム総括 PNPM 以外の関連事業の実績整理 他の地方開発政策との関連性調査 PNPM の出口戦略と次期 PNPM の見直し						
I-2. PNPM 以降の貧困削減政策及び参加型地方開発について	(国内) 再委託準備		RPJMN, MP3KI, KSK 等国家政策に係る情報収集・整理 中央・地方政府間の予算配分と執行体制 地方開発におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメントに係る調査						
I-3. ファシリテーターの活用・育成方針について <small>一部再委託調査</small>	(国内) 再委託準備		PNPM 実施に係る受益者意識調査(南スラウェシ州) 中央政府関係機関のPNPM後のファシリテーター育成方針と現状 LSP-FPM の現状と課題						
<b>II. JICA によるイ国地方開発分野支援のレビュー</b>									
II-1. PNPM 推進及びファシリテーター育成について	(国内) 再委託準備		PNPM 推進における JICA の関わり・役割の整理 ファシリテーターの活動状況と課題 (COMMIT の調査を含む)						
II-2. JICA が実施した地方開発支援プログラムのレビュー	(国内) 再委託準備		「南スラウェシ州地域開発プログラム」及び「東北インドネシア地域開発プログラム」のレビューと教訓 CDP 協働カースム、PRIMA-K カースム等 JICA 協力成果の政策反映・活用状況						
<b>III. ドナー国/国際機関による地方開発分野支援のレビュー</b>									
III-1. イ国地方開発分野における他ドナー国/機関の取り組み	(国内) 再委託準備		インドネシア地方開発セクターにおける他ドナー国/国際機関の取り組み						
III-2. 他国地方開発分野における取り組み事例研究	(国内) 再委託準備		他国地方開発分野における取り組みからの教訓・提言						
<b>IV. JICA による今後の地方開発分野支援のあり方について</b>									
IV-1. 地方開発支援の全体方針について	(国内) 再委託準備			国内有識者会合	現地関係者会合	国内有識者会合	現地関係者会合		
IV-2. パプア州における協力分野の検討・提案 <small>一部再委託調査</small>	(国内) 再委託準備		社会経済状況の情報収集・分析 現地ニーズの把握 設定される協力分野の検討	(国内) 再委託準備	※同左作業継続	(国内) 再委託準備	現地フィードバック	(国内) 再委託準備	
成果品		IC/R		HT/R		DF/R		E/R	

図 1-3 本調査の全体工程（2015年2月時点）

インドネシア国 地方開発セクターにかかる情報収集・確認調査  
最終報告書【メインレポート】

## 第2章 地方開発政策・制度の動向

本章では、2014年10月に就任したジョコウィ新大統領が打ち出した政権公約、いわゆる *NAWACITA* (9つの優先アジェンダ) の意を反映し、2015年1月に発表された新たな国家中期開発計画 (RPJMN: 2015~2019) の内容を把握し (2-1)、なかでも本調査が焦点を当てる地方開発関連の重要施策・プログラムについて、その計画・実施に係る現状を報告する (2-2, 2-3)。また、ユドヨノ前大統領政権下に実施されてきたコミュニティ・エンパワーメント国家プログラム (PNPM) が2014年末をもって終了したことを受け、2015年度からイ国政府財源により、村落ファンド交付事業 (*Program Dana Desa*) が開始されることから、同事業及び関連制度に係る情報を整理する (2-4)。

### 2-1 新しい国家中期開発計画と地方開発関連施策

#### (1) 新大統領政権の基本政策

2014年10月20日、ジョコ・ウィドド第7代大統領が誕生し、10年ぶりに政権が交替した。同大統領政権の政策が文書として示されているのは、大統領選挙運動中に公表された政権公約があるのみで、2015年1月に発表された国家中期開発計画 (RPJMN: 2015~2019) は、政権公約を実現すべく、公約に示されているビジョン、ミッション、9つの優先アジェンダ (*NAWACITA* と称される) と政治・経済・文化の3分野別に掲げられたアクション・プログラムを基に、予算措置や実施時期等の諸条件を加味して策定された内容となっている<sup>3</sup>。

「主権を有し、自立し、個性を発揮するインドネシアへの変化の道」と題された政権公約のビジョンとミッションを以下に示す。

#### 新大統領の政権公約におけるビジョンとミッション

ビジョン	主権を有し、自立し、個性を発揮するインドネシアを相互扶助 (ゴトンロヨン) に基づいて実現する。
ミッション	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 領域の主権を守り、海洋資源を保全しながら経済的自立を支え、群島国家としてのインドネシアの個性を反映することの出来る、国家的安全を実現する</li><li>2. 先進的で、バランスがあり、法治に基づいた民主的な社会を築く</li><li>3. 海洋国家としてのアイデンティティを強化するような自由積極外交を展開する</li><li>4. インドネシア人の生活の質を高め、先進的で豊かなものにする</li><li>5. 競争力のある国民を形づくる</li><li>6. 自立し先進的で強固であり、かつ国益に基づいた海洋国家を実現する</li><li>7. 個性をもち、文化的な社会を実現する</li></ol>

出所：インドネシア・ジョコウィ政権の基本政策 (JETRO-IDE、佐藤百合、2014年12月) から引用

<sup>3</sup> 前ユドヨノ政権時に、多くの議論を重ねて策定された長期戦略 (MP3EI: 経済回廊開発マスタープラン、MP3KI: 貧困削減促進マスタープラン) は政策関係者の間で既に参照されていない。

7つのミッションの中に「海洋」という言葉が繰り返し登場する。大統領就任演説の中でも、「我々はあまりにも長い間海に背を向けてきた」と述べており、インドネシアが本来強みとすべき海洋に焦点を当て、政治・経済・文化の3分野における発展を目指すべく、具体的なアクション・プログラムが講じられている。現地調査期間中に行った政府機関訪問インタビュー調査においても、海洋国家構想という言葉が頻繁に聞かれた。同構想では、地方港湾や辺境島嶼部における港湾施設の充実を図り、ハブ・アンド・スポーク式の世界海運サービス体制を整備することにより、地方の社会経済発展を促そうという狙いがある（2-2（1）に関連内容を記述）。

さらに、優先アジェンダ（*NAWACITA*）を見てみたい。

#### 新大統領の政権公約における9つの優先アジェンダ

##### 「政治分野における主権」に係る優先アジェンダ

1. 全ての国民を守り安心感を与える国家を実現する
2. 清廉で効果的で民主的で信頼される行政ガバナンスを構築する
3. 各地方と村落を強化し、辺境からインドネシアを発展させる

##### 「経済分野における自立」に係る優先アジェンダ

4. 汚職のない、品格のある、信頼される法堅持システムに向けた改革を実行する
5. インドネシア人の生活の質を向上させる
6. 国民の生産性と国際市場における競争力を向上させる

##### 「文化分野における個性」に係る優先アジェンダ

7. 国内経済の戦略部門を活性化し、経済の自立性を実現する
8. 国民性に対する革命を実行する
9. インドネシアの多様性を強化し、社会的復興を推進する

出所：前出と同じ

本調査が焦点を当てる地方開発セクター、とりわけ地方部における貧困削減あるいは経済産業振興という観点では、優先アジェンダの3と6が直接関連する<sup>4</sup>。優先アジェンダ3に関しては、前ユドヨノ政権下の2014年に村落法<sup>5</sup>が施行され、2015年度から全国村落に直接交付金（村落ファンド）を給付すべく関連制度・規則が整備されつつある。これまで世銀や日本を含むドナー国からの資金援助の下に実施されてきた住民エンパワーメント国家プログラム（PNPM）が2014年をもって終了したことを受け、同様の事業を村落レベルで継続実施するためにイ国政府が講じた施策と位置づけられる（2-3（2）に関連内容を記述）。

また、優先アジェンダ6に関しては、産学官連携体制により全国各地で経済産業振興を図るべく、サイエンス／テクノパーク構想が準備されている。これらパークを整備し、地方製品の質向上、中小零細業者の加工・製造技術の向上を図るセンターとして活用することで、地域産業の競争力を高めようという狙いがある（2-2（2）に関連内容を記述）。

<sup>4</sup> 国家開発企画庁、村落・後進地域開発・移住省でのインタビューから。

<sup>5</sup> *UU Nomor 6 Tahun 2014, tentang Desa* (National Law No.6, 2014, regarding Village)



前掲した優先アジェンダに沿って、分野別にアクション・プログラムが掲げられている。参考までに、以下にアクション・プログラムを一覧する。

#### 優先アジェンダに沿った分野別のアクション・プログラム

##### 政治的主権確立のためのアクション・プログラム (12)

1. 外交上の影響力構築、グローバル問題におけるインドネシアの役割の再措定
2. 国防システムの強化
3. 治安と社会秩序の構築
4. 国家情報に関する専門性の確立
5. 情報と公共通信における公開性の構築
6. 民主主義システム・制度の改革
7. 地方分権化・地方自治の強化
8. 村落のエンパワーメント
9. 慣習法 (*Adat*) 社会の権利の保護と強化
10. 政治と開発における女性のエンパワーメント
11. 公正な法堅持システムの実現
12. 官僚主義と公共サービスの改革

##### 経済的自立のためのアクション・プログラム (16)

1. 人的資源の質の向上
2. 人民アグリビジネスに基礎をおく食料安全保障
3. 国益に沿ったエネルギー安全保障
4. 天然資源の管理
5. 労働者のエンパワーメント
6. 国内金融セクターの強化
7. 国内投資の得心
8. 国家財政の強化
9. インフラストラクチャーの強化
10. 海洋経済の開発
11. 林業セクターの強化
12. 持続可能な空間計画と環境
13. 地域開発の均衡化
14. 観光ポテンシャルの開発
15. 商業・貿易キャパシティの振興
16. 製造業の振興

##### 社会的個性のためのアクション・プログラム (3)

1. 国民性を形成する教育の実現
2. インドネシアの多様性の強化と社会的復興の推進
3. 青年とスポーツのエンパワーメントを通じた国民精神の涵養

出所：前出に同じ

## (2) 新国家中期開発計画における重点分野

国家中期開発計画 (RPJMN : 2015~2019) は、国家長期開発計画 (RPJPN : 2005~2025) の第3期<sup>6</sup>に当たるものとして、大統領令 2015 年第 2 号によって施行された。

<sup>6</sup> 第 1 期は 2005~2009 年で「国家開発の推進、安全で平和な社会、公平で民主的な社会の構築」、第 2 期は 2010~2014 年で「人間開発の質の向上、科学技術の向上、経済力の推進」、第 3 期は 2015~2019 年で「豊かな自然資源をベースとした競争力の高い国家経済を実現」、第 4 期は 2020~2025 年で「豊かな人的資源と地方の特性を活かした一層の開発と自立した国家の形成」がそれぞれの期間目標とされている。

新中期計画は、新大統領の政権公約に表れていた特徴（海洋を舞台とする経済開発や外交戦略の推進、国家としての経済的自立、個性を活かす社会経済の実現など）を反映する形で、3本柱（ディメンジョンと表現される）から成っている。すなわち、

- ① 人間開発ディメンジョン (*Dimensi Pembangunan Manusia*)  
教育・保健サービスの向上、低所得者層向け住宅の提供、社会保障の充実、愛国心の醸成
- ② 主要セクター開発ディメンジョン (*Dimensi Pembangunan Sektor Unggulan*)  
食糧の自給、海運の開発、電力・エネルギーの自給、観光の振興、工業の振興
- ③ 地域均衡ディメンジョン (*Dimensi Pemerataan Kewilayahan*)  
ジャワ地域とそれ以外の地域、村落と辺境地といった間に存在する収入格差・開発格差の縮小

第2の柱で特定された5つの主要セクターについて、以下に補足する<sup>7</sup>。

食糧セクター 過去の輸出入状況及び今後の人口増加傾向（年間3百万人増加）に鑑み、最悪のシナリオとして食糧危機に直面することが懸念される。米、砂糖、とうもろこし、チリ、玉葱、塩、生鮮魚については、既に輸入超過状態に陥っている。この状況を打破すべく、自給力を高めなくてはならない。

海運セクター 国内におけるサービスや商取引を振興するという観点から、海運開発を進める必要がある。これまでのところ、外国企業等に海運セクターを牛耳られている状況があり、この状況から抜け出さなくてはならない。

電力エネルギー・セクター これまでイ国はエネルギー資源を他国に供給してきた結果、それらの国の経済活動が進展し、イ国経済を脅かす存在となっている。エネルギー資源を他国に売るのはではなく、国内経済活動に必要な電力供給に活用すべきである。冷蔵・冷凍機能を備えた水産貯蔵施設を建造し、また造船業を強化しなくてはならない。

観光セクター イ国には魅力的な観光資源（自然、文化、歴史）があるにも拘わらず、外国からの観光客数が少ない（シンガポールを訪れる外国人観光客数の2分の1、マレーシアのその3分の1相当）。

工業セクター 現在のイ国経済は、石油・天然ガスや森林資源に頼っており、工業セクターに支えられているものではない。自然資源を切り売りするという考え方を改め、自然資源を工業技術で加工し、付加価値を高めて市場に出すことに切り替えなくてはならない。

上述の主要セクター課題に対応すべく、以下に示すようなインフラ投資が計画されている。

<sup>7</sup> 国家開発企画庁機関誌（BAPPENAS UPDATES, 19 March 2015）に掲載された同庁大臣（Andrinof Chaniago氏）のメッセージから引用。

すなわち、

- 食糧自給力強化のため、全国 28 カ所にダム建設、100 万 ha の灌漑建設・改良
- 海運セクター強化のため、全国 24 カ所の主要港湾整備
- 電力エネルギー強化のため、35,000MW の新規電源開発
- 工業セクター強化のため、ジャワ島以外での経済特区開発、工業地帯開発

また、第 3 の柱が目指す地域間格差の是正については、ジャワ島以外の経済開発を加速することにより、インドネシア経済の成長を促進し、全ての島が経済成長の恩恵を享受するという思想に基づき、国家中期開発計画（2015~2019）には次のような地方開発基本方針が示されている。

#### 地方開発に係る基本方針

ジャワ島以外における 産業振興	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 8 つの経済特区(SEZ)を開発 ※ジャワ以外に 7 つ</li><li>・ 新規雇用と付加価値創出に寄与する新工業団地を 14 カ所開発</li><li>・ 海洋国家構想を加速すべく、地方産業の振興を図る</li></ul>
インドネシア全土の コネクティビティ強化	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 2,000km の道路、10 の港湾、10 の空港を整備</li><li>・ 中心から奥地に向けて経済成長を拡大</li><li>・ コネクティビティ強化による各地の主要産業地域の連結と大幅な成長による利益分配の実現</li></ul>
地方における 産業人材の育成	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 地域のニーズに基づく人材開発</li><li>・ 現代的なインフラと技術専門学校の整備</li><li>・ 技術革新のための科学技術団体の振興</li><li>・ 研究開発予算の増加</li></ul>
地方における 事業・投資環境の整備	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 投資手続きの簡素化</li><li>・ 戦略地域における物流効率の向上</li><li>・ 戦略地域において認可を増やすための「ワンストップ化」</li><li>・ 国内産業の振興と天然資源の加工のため、原材料加工に関する投資の誘致を進める重要地域に対し、金銭的・非金銭的インセンティブを付与</li></ul>

出所：国家中期開発計画（2015~2019）より

ジャワ島以外を対象とする地域振興に注力することは、イ国全体の成長を遅らせかねないものの、「多様性の中の統一」を安定的に維持・継続すべく、社会的・政治的観点から必要不可欠である<sup>8</sup>とされる。

また、主要 7 つの島ごとに、それぞれの地域特性（固有の産業、地政学的な特徴）を活かした発展を目指す必要性も示されている。島ごとの開発方針を以下に示す。

<sup>8</sup> 平成 26 年度新興国市場開拓事業：相手国の産業政策・制度構築の支援事業（インドネシア経済政策動向・課題検討）、経済産業省、2015 年 3 月。

## 主要な地域別（島別）の開発方針

### ジャワ・バリ地域

食糧産地、国家的な産業・サービスセクターの発展、世界最高の観光地への玄関口、海運・海洋観光産業

### スマトラ地域

国際貿易の玄関口、エネルギー生産・石炭、一次産品の産業化（パーム油、ゴム、錫、ボーキサイト等）、漁業、海洋観光、農園業

### カリマンタン地域

水資源・森林の保全と防災、再生可能エネルギーと石炭生産、一次産品の産業化（パーム油、ゴム、ボーキサイト等）、食糧産地

### スラウェシ地域

国際貿易・東部インドネシア地域への玄関口、物流産業、農業（カカオ、米、トウモロコシ）、鉱工業（手工芸品、アスファルト、天然資源）、漁業と海洋観光

### ヌサテンガラ地域

エコツーリズム、漁業、製塩、海草、牛肉、トウモロコシ、鉱工業（マンガン・銅）

### マルク地域

漁業と水産製品、鉱工業（ニッケル・銅）、海洋観光

### パプア地域

農業、畜産、林業、水産と海洋観光、観光開発（文化・生物の多様性）、鉱工業（石油、天然ガス、銅産業）、社会と地方政府の能力強化、伝統的村落社会に基づく持続的経済開発

出所：国家中期開発計画（2015～2019）より

ジャワ・バリ以外の地域、特にスラウェシ以東の東部インドネシア地域においては、「海運の強化」と「一次産品とその加工の振興」あるいは「鉱工業の強化」が共通の開発課題とされている。

### (3) 地方開発政策・制度の特徴 ～PNPM から村落法へ～

イ国地方分権化以降の村落開発、特に貧困対策については、PNPM（住民エンパワーメント国家プログラム：2006～2014）が重要な役割を果たしてきた。PNPM の主要コンポーネントである PNPM-Mandiri は、イ国が貧困削減対策のために設定した 3 つのクラスターのうち、第 2 のクラスターに対応するものとして位置づけられ、世銀を筆頭に、国際機関やドナー国から資金的・技術的支援を受けながら実施されてきた。

#### イ国貧困削減対策に係る 3 つクラスター

##### クラスター1：Household-based Integrated Social Assistance

貧困層への直接的な支援として、食料、保健、教育、安全な水、衛生面の支援・供給を行うもの

##### クラスター2：Community Empowerment-based Social Assistance/ PNPM Mandiri

貧困地域のコミュニティに資金を提供することにより、コミュニティ独自の優先順位に基づく社会・経済サービスの改善を図るもの

##### クラスター3：Micro-enterprises Empowerment-based Social Assistance

貧困層がアクセスしやすい中小企業支援貸付制度

出所：国家貧困削減チーム（TNP2K）

PNPM-Mandiri は、5 つの中核プログラムと 7 つの強化プログラムから成り、JICA が実施した貧困削減地方インフラ開発事業 (RISE) は、PNPM-PISEW という名称で、貧困村における小規模インフラ整備 (道路、灌漑、市場、水供給、排水、教育・保健施設等) において中軸的な役割を果たしてきた<sup>9</sup>。

#### PNPM-Mandiri のプログラム構成

##### 中核プログラム：全国の地域を対象とした基本プログラム

- PNPM-Rural
- PNPM-Urban
- PNPM Rural Infrastructure (PNPM-RIS)
- PNPM Regional Infrastructure for Social and Economic Development (PNPM-PISEW)
- PNPM Disadvantaged and Special Areas

##### 強化プログラム：特定課題・グループを対象とするプログラム

- PNPM Agrobusiness Improvement (PNPM-PUAP)
- PNPM Marine and Fisheries (PNPM-KP)
- PNPM Tourism
- PNPM Generation (PNPM-Generasi)
- PNPM Green (G-KDP)
- PNPM Neighborhood Development (PNPM-ND)
- PNPM Housing and Settlements

出所：国家貧困削減チーム (TNP2K)

PNPM が 2014 年をもって終了することを受け、BAPPENAS を始め同プログラムの実施に関係した機関に対し質問票調査を実施したところ<sup>10</sup>、全国を対象に実施された PNPM は、MDGs の貧困削減目標に対応し一定のインパクトをもたらしたと全体的に評価されている。個別プロジェクトの計画・実施における公平性、透明性、競争性の 3 点については、機関ごとの認識に相違があるものの、総じてポジティブに捉えられている。地方分権化が進む状況下、地方政府が主導する住民参加型の事業モデルとして、PNPM が果たした役割は大きかったと考えられている。

他方、問題点として、技術ガイドラインに沿って一律に実施された傾向が強かったため、真の参加型であったとは云えず、ファシリテーターの能力向上研修も十分に行われなかったことや、原資を外国からの借款に依存していたことから、(同様のプログラムを継続する際) 財政面の持続性が懸念されることなどが指摘されている。これに関し、住民と行政の協働メカニズムの構築を目指したスラウェシ地域 CDP を始め JICA が実施した技術協力プロジェクトは、PNPM-RISE のファシリテーターの能力向上研修を実施するなど、補完的役割を担ったと云える。なお、村落法施行に沿い<sup>11</sup>、PNPM に代わる村落ファンドが創設されたのは、後者に対応したものと云えるが、PNPM との比較において、一貫性、統一性、透明性を上手く担保出来るか否かが課題であり、引き続き注目される。

<sup>9</sup> 「3-4 貧困削減に資する地方インフラ開発」を参照。

<sup>10</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパー F 「地方村落開発に係る現地再委託調査結果の概要」を参照。

<sup>11</sup> 村落法及び村落ファンドについては、2-3 に詳述。

## 2-2 コネクティビティ強化と経済産業振興

### (1) コネクティビティ強化の焦点となる海洋国家構想

海岸線の長さが世界第3位（1位カナダ、2位ノルウェー、日本は第6位）、世界一の島嶼数（13,500以上）を誇るイ国において、海運の利便性を向上することは経済発展上の大きな課題である。地方部における空輸コストが高く、経済活動あるいは公共サービス（保健医療や教育）のコスト効率が悪いため、空運よりも海運を強化しコストを引き下げることが有効と考えられていたところ<sup>12</sup>、新大統領の政権公約を受け策定された国家中期開発計画における海洋国家構想が注目される。

ここでは、BAPPENASの運輸局<sup>13</sup>及び運輸省海運総局<sup>14</sup>等の関連省庁にヒアリングした結果に基づき、海洋国家構想の概要をまとめる。

経済発展が相対的に遅れている東部インドネシア地域の海運向上を図り、人・物の輸送効率を上げることが重要という理解の下、海洋国家構想が策定された。同構想下9つのプログラム実施に係る全体予算（官民合計）は700兆ルピア（約6.5兆円相当）と見積もられ、24港湾（5つのハブ港（北スマトラのBelawan/Kuala Tanjung、DKIのTanjung Priok/Kali Baru、スラバヤのTanjung Perak、マカッサル新港、北スラウェシのBitung）と19のフィーダー港）の整備・拡張だけでも243兆ルピア（約2.2兆円相当）が計上されている。

#### 海洋国家構想の主要9プログラム

1. 主要24港湾の整備（浚渫、コンテナターミナル整備を含む）	: 243兆ルピア
2. 短距離海運の整備（ジャワ・スマトラの7つの港を結ぶ路線整備）	: 7.5兆ルピア
3. 重要港湾における一般貨物／バラ積み貨物施設の整備	: 40.6兆ルピア
4. 非商業港（小規模港）1,481カ所の整備	: 198兆ルピア
5. 商業港83カ所の整備	: 41.5兆ルピア
6. 港湾アクセス道路、貨物鉄道等、周辺交通インフラの整備	: 50兆ルピア
7. 造船所12カ所への再投資	: 10.8兆ルピア
8. 各種船舶の建造／調達（5年先まで）	: 101.7兆ルピア
9. 海上保安船舶の建造／調達	: 6.0兆ルピア

出所：Pembangunan Tol Laut dalam RPJMN (2015~2019), BAPPENAS 運輸局作成

海運総局によると、本構想は、大統領特別スタッフ（開発推進担当）と海洋担当調整大臣府による監督下、BAPPENASが実施関連省庁間の調整役を担い、運輸省、工業省、公共事業・国民住宅省及びインドネシア港湾公社（PT. Pelindo）が実施していく体制にある。9つのプログラムのうち、商業性の高い港湾の整備に係るプログラム（1、3、5）は、PT. Pelindoが担当する。運輸省海運総局は、非商業港と海運路線整備及び船舶の建造／調達を担う（2、4、8、9）。また、造船所の再投資（7）は工業省が、

<sup>12</sup> 費用対効果の高い島嶼間コネクティビティ強化ということで、前政権期からの国土空間開発計画コンセプトに符合する。

<sup>13</sup> Mr. Bambang Prihartono, Direktur Transportasi BAPPENAS

<sup>14</sup> Mr. Rifanie Komara, Deputy of Planning Division, DGST, Ministry of Transportation

港湾後背地のインフラ整備（6）は公共事業・国民住宅省がそれぞれ実施する。海運総局によると、全体的な事業進捗は必ずしも芳しくない模様である。その理由として、例えば 1,481 カ所指定されている非商業港整備をどのように進めていくかが現在なお検討中であることや、主要・重要港湾整備対象の中にはフィジビリティ調査（後背地域開発効果）や環境影響評価が必要となるものが含まれることが指摘される。

主要・重要港湾の整備を担う PT. Pelindo は、100%政府出資の国有企業であり、全国に 4 つの地域事務所（I～IV）を構え、国内重要港湾の運営及び維持管理を行っている。本調査業務において、広く東部インドネシア地域を所管する<sup>15</sup>PT. Pelindo IV（マカッサル市に所在）を訪問し、同地域事務所が担当する主要プロジェクトの現況に係る情報収集を行った。以下に、その概要を示す。

- PT. Pelindo IV は、「主要 24 港湾整備」のうち、マカッサル新港、ジャヤプラ等 10 港湾の整備を実施する。地方港湾間のコネクティビティに係る課題として、例えばマカッサルやパプアからの輸出を考えた場合、現状では全てスラバヤを経由しなくてはならず、コスト面の競争力が弱いことが挙げられる<sup>16</sup>。したがって、地方港湾をハードとソフトの両面からグレードアップしていくことが重要である。
- マカッサル新港（MNP: Makassar New Port）は、既存港の北側に位置する遠浅海域を埋め立てて建設する。全体 150ha を 2 つのフェーズに分け（フェーズ I は陸側の 50ha、フェーズ II は海側の 100ha）、フェーズ I を更に 3 つのブロック（A, B, C）に分けて工事を進める。2015 年度はフェーズ I のブロック A に着工する。全体工期は 3~4 年、総費用は 1.8 兆ルピア（150 百万米ドル相当）であり、銀行からの融資と国庫からの出資（PNM: Penyertaan Modal Negara）で調達することが決まっている。それより先の資金調達は未定である。

マカッサル新港の開発構想図



出所：PT. Pelindo IV

<sup>15</sup> 東カリマンタン、北スラウェシ、中部スラウェシ、南スラウェシ、南東スラウェシ、西スラウェシ、マルク、北マルク、ゴロンタロ、パプア、西パプアの 11 州を管轄する。

<sup>16</sup> 現在のマカッサル港は水深が浅く、国際コンテナ船が入港出来ない。また国際港ではあるが、通関手続き等サービス機能が十分ではない。このような状況も重なり、円借款で整備された工業団地（KIMA）に入居していた日本企業が撤退するという事態を引き起こしていると云われる。



- ▶ ビトゥン港は、2~3年かけて5haを埋め立て、埠頭を建設（延長）することで、年間荷扱量を現在の5,000 TEUsから20,000 TEUsに増加する。前政権下のMP3EIにおいても、戦略的な位置づけであり、パプア～ビトゥン～シンガポール／マレーシアという輸送ルートの強化につながることを期待される。また、ソロン港は、10haを埋め立て（5ha×2期）、埠頭を建設・拡張し、現在の50,000 TEUsを300,000 TEUsまで増加する。これらの港湾整備には、国家予算が拠出される。
- ▶ 海洋国家構想を実現するためには、港湾整備を実施することは無論、後背地域の経済産業開発を進めることが重要である。インフラ整備だけでは十分ではなく、社会経済面の開発にも焦点をあて、需要と供給のバランスを図らなくてはならない。これに関し、マカッサル新港については、地方政府のイニシアティブの下に後背地の整備、例えば、新工業団地（マロス県のKIMA-2）と港湾の間のアクセス道路や鉄道を整備していくことも重要である。

また、海運総局やPT. Pelindo IVからも見解が示されたように、海運サービスを有効かつ持続的なものとするには、港湾整備が行われる地域の社会・経済活動の増進が必要不可欠である。特に、島嶼部における産業振興を図り国内外に移動・輸送される人や貨物の量を増やせるかどうか海洋国家構想実現の鍵を握っている。

島嶼部の産業振興あるいは社会・経済活動の増進については、海洋水産省（MMAF: Ministry of Marine Affairs and Fisheries）が、国境地域の離島や全国の漁村を対象にプログラムを実施中である。以下に、該当プログラムを2つ紹介する。

国境地域の離島開発プログラムは、「海洋水産地域総合開発」（PK2PT: Pengembangan Kawasan Kelautan dan Perikanan Terintegrasi）という名称で、2015年度は5つの離島<sup>17</sup>を対象に、水産品／加工品生産や製品輸送効率化のためのインフラ整備（漁港、養殖施設、冷蔵貯蔵施設、水産加工施設、航空滑走路等）、観光施設整備などを行うもの。同プログラムは、2019年まで継続する予定で、2016年度には新たに5つの離島が追加される見込みである。

2015年度 PK2PT 実施対象地



出所：海洋水産省沿岸島嶼総局資料より

<sup>17</sup> Simeleu（アチェ州）、Natuna（リアウ州）、Sangihe（北スラウェシ州）、Maluku Tenggara Barat（マルク州）、Merauke（パプア州）の5島。基本的に一島（2,000 km<sup>2</sup>以下）が一県を成す。

一方、全国の漁村を対象として実施されるプログラムとして、「災害に強い漁村づくり (Resilient Coastal Village Development)」がある。これは2年ほど前から実施されており、2015年度は22県66村を対象に実施される<sup>18</sup>。このプログラムは、①津波等自然災害に対応出来る人材の育成、②沿岸環境に存する自然資源の適切な管理・活用、③村落及び周辺地域に必要なインフラの整備、④災害軽減や気候変動対応に係る住民啓蒙、⑤生計向上に資するビジネス活動の5つのコンポーネントから成る。実施されるプログラムの仔細は、住民参加型の協議で決定され、各対象村の中期開発計画 (RPJMDes) に規定される。貧困削減目的を含むプログラムではあるものの、PNPMとは異なり、住民に対して労賃は支給しない。例えば、災害時避難道路の整備は、住民らが用地を提供し、ボランティアに協働して建設作業を行う。

### 2015年度災害に強い漁村づくり実施対象地



出所：海洋水産省沿岸島嶼総局資料より

海洋水産省が実施する上述のようなプログラムは、沿岸漁村や島嶼部における社会・経済を活性化し、海運サービス需要を喚起することにつながり、ひいては海洋国家構想の実現を支える役割を担う。しかしながら、同省によると、プログラム実施面において、以下に示すような技術要素・ノウハウについて、十分に対応できていない状況があり、JICAを含むドナー機関からの支援を期待しているとのことである。

- 非常時配備体制づくりに係る知識・ノウハウ
- 災害軽減マネジメントに係る村落ファシリテーターの知識・技術
- 一村一品 (OVOP) 活動推進に係る技術的アプローチ
- 沿岸環境保全に係る知識・技術 (浸食防止、緑地帯整備、マングローブ保全等)

以上、海洋国家構想について、港湾・海運整備 (供給側) の計画・実施状況と後背地域の社会・経済活動増進 (需要側) に係るプログラム実施例をみてきたところ、いずれについても今後の進捗状況が注目される。とりわけ、前者については予算配分と執行状況、後者については、進捗状況に加え、社会・経済的なインパクトの度合いに関心が持たれる。

<sup>18</sup> 対象となる漁村は裨益人口等の観点に基づいて選ばれるため、多くがジャワ地域に存在する。本プログラムは、インドネシア国内約500県/市のうち、300県/市を対象に実施されつつあり、昨年度までの実績は48県。これに2015年度分として22県が上乘せされる。

## (2) 経済産業振興策の焦点となるサイエンスパーク／テクノパーク構想

インドネシアの産業政策は、天然資源利用・輸出に依存するものから資源加工・製品輸出指向への転換期にあたる。これまでのように原材料を利用・輸出するのではなく、加工により付加価値を高められた製品を販売することで、収益向上を図る方向に向かいつつある。こうした背景の下、地方経済の発展を加速すべく、*NAWACITA* 第 6 項：「国民の生産性と国際市場における競争力を向上させる」が謳われ、それに対応する優先プログラムとしてサイエンス/テクノパーク（以下、S/TP）構想が打ち出された<sup>19</sup>。

S/TP 構想に類するアイデアは、日本の筑波研究学園都市やドイツの学術都市をモデルに、1985 年頃からインドネシアにもあったものの、イ国政府が国家開発計画における優先プログラムとして提示するのは今回が初めてとされる。同構想では、県・市のレベルにテクノパークを 77 カ所、州のレベルにサイエンスパークを 19 カ所、国のレベルにナショナル・サイエンスパークを 4 カ所、合計 100 カ所を今後 5 年間で整備していくことが計画されている（表 2-1）<sup>20</sup>。全体予算は 1.5 兆ルピア（＝140 億円相当）とされ、地方においては、政府が既存の大学等教育研究機関の機能を活かし、地方の民間セクター（中小零細企業）を巻き込むことで、各地域のポテンシャル・資源を活用した商品開発等を促進し、地域経済を活性化することが意図されている。いわゆる産学官連携体制の地域経済活性化策である。

表 2-1 中央政府機関別サイエンス／テクノパーク整備分担

	ナショナル・サイエンスパーク	サイエンスパーク（州）	テクノパーク（県）
科学技術高等教育省：Kemenristek-Dikti	1	2	4
科学院：LIPI	1	-	7
原子力庁：BATAN	1	-	3
技術評価応用庁：BPPT	1	-	8
工業省：Kemenperin	-	-	5
海洋水産省：KKP	-	-	24
農業省：Kementan	-	17	26
小 計	4	19	77
総 計		100	

出所：Minutes of Meeting: Technical Coordination Meeting regarding Progress and Follow-up of S/TP Program, 22 June 2015

2015 年 6 月の時点で、65 カ所の整備地が決定済み（表 2-2、図 2-1 に詳細）。2016 年に向け、新たに 35 ヶ所の S/TP について、支援分野と整備予定地を決定する必要が

<sup>19</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパーC「サイエンス／テクノパークの計画・実施状況」を参照。

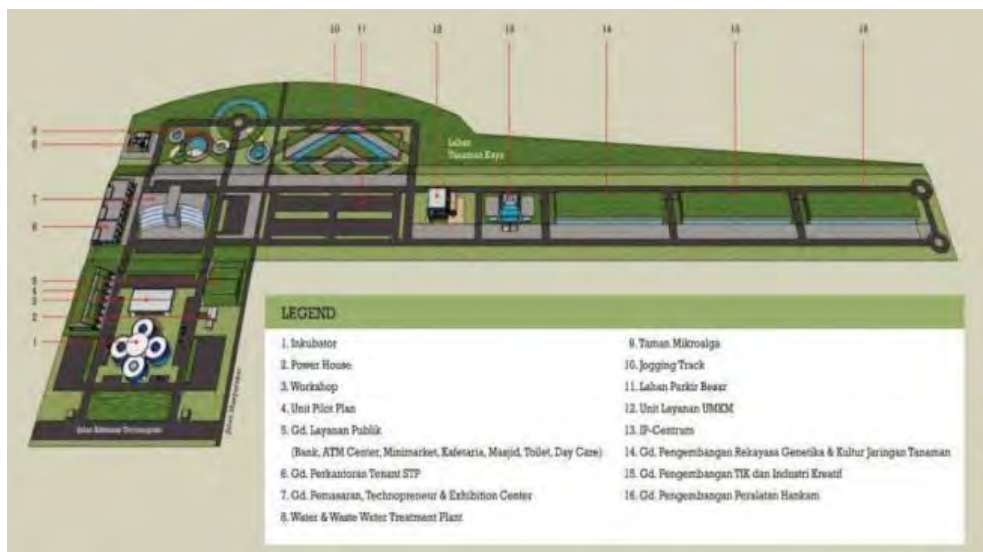
<sup>20</sup> LIPI 科学サービス部局担当副理事（Deputy Chairman for Scientific Services）の Bambang 氏の説明による。同氏によると、ナショナル・サイエンスパークのモデルは、LIPI がボゴール県チビノン郡で運営するインキュベーション・センターが原型であり、サイエンス／テクノパークについては、ソロ市、バンドゥン市、ベンクル州に類似ケースが存在する。また、西ジャワ州タンゲラン県セルポン郡に、RISTEK（科学技術省）が所管する Puspipstek（Scientific Knowledge and Technology Center）があり、ナショナル・サイエンスパークの 1 つになる予定とのこと。

ある。65カ所の中には、RISTEK-DIKTIの科学研究技術センター（Puspipstek<sup>21</sup>）や LIPIのチビノン・サイエンスセンター等、既存の施設・活動に同構想の予算を充てている例もある。人材開発・文化担当調整大臣府の下で、RISTEK-DIKTIが実施省庁の調整を行い、現在、同構想に係るグラウンド・デザインを作成中、及び活動実施のための大統領令を検討中である。また、RISTEK-DIKTIは、関連省庁との定期会合を実施するほか、2015年10月～11月の完成を目指して、S/TP実施に係る共通マニュアル及びモニタリング・評価システムを準備中である<sup>22</sup>。

なお、地方政府には土地提供と基礎インフラ整備のほか、地方でのネットワーク強化等を含め、実施主体として活動全体を主導することが求められる。一方、中央政府機関は、基本的に計画策定支援や技術移転等の能力強化あるいは資機材供与を担う。

### LIPIのサイエンス／テクノパーク整備コンセプト

LIPIは、ボゴール県チビノン郡にある既存施設を活用・拡充しながらナショナル・サイエンスパークを整備すると共に（イメージ図）、7県でテクノパークを整備していく方針である。ナショナル・サイエンスパークには、15～20haの敷地にインキュベーション・センターや事務所が設けられ、中小企業に安価なテナント料で入居できる部屋（20企業分）が用意されている。中小企業単独では保有することが困難な研究設備や加工用資機材を揃え、それらを企業に提供していく予定である。



一方、テクノパークについては、地方政府による主導・調整の下、海洋関係や灌漑等の技術開発指導を行っていく方針。今後は、7つのテクノパークの整備支援・運営協力を注力すると同時に、他省が所管するサイエンス／テクノパークについても、必要に応じ技術支援していきたい構えである。

	所在地	整備対象施設	2015年度予算 Rp. (M)
NSP	西ジャワ州ボゴール県 チビノン郡	インキュベーションセンター	35
TP	北スマトラ州 サセニール郡	陸水学研究中心	5
TP	西ヌサタングラ州 マタラム市	海洋学研究中心	5
TP	西ヌサタングラ州 西ロンボク県	バイオテクノロジー研究中心	5
TP	マルク州トゥアル郡	海洋学研究中心	5
TP	北マルク州テルナテ市	ボゴール袖物園	5
TP	南スラウェシ州 エンレカン県	生物学研究中心	5

出所：LIPIへの聞き取り及び Development Strategy: Science/Technopark に基づき調査団作成

<sup>21</sup> Pusat Penelitian Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Research Center for Science and Technology).  
<sup>22</sup> Mr. Wisnu Sadjno Soenarso (Director for Science & Technology Investment, RISTEK-DIKTI).



7省庁へのヒアリング調査の結果、S/TP構想の2015年度予算は、ほぼ計画通り執行されていることが確認された。進捗にバラつきはあるものの、いずれの省庁も既に活動を開始している。

現時点で、ドナー機関等から特段の支援はなく（本調査で確認した限りでは、GIZによるソロ市テクノパークへの支援のみであった）、今後も基本的には担当省庁が自国予算と技術を基にプログラムを推進していくことになろう。一部、日本留学経験を有する関係者からは、日本国内での農協視察や、養鰻技術に係る技術習得等、日本ならではの支援を期待する声があったことから、S/TPの内容（産業分野、製品の種類、必要とされる技術や資機材等）によっては、JICAがこれまでの中小企業振興ノウハウを提供する機会が今後生まれる可能性もあろう。

### 南スラウェシ州バンタエン県テクノパーク整備コンセプト

バンタエン県TPは、生産開発、技術普及、地元生産者の能力強化研修等を行う種苗生産開発センターとして、東部インドネシアの農業生産性向上と農家の収益向上に寄与することが期待されている。具体的には、コメ、トウモロコシ、サトイモ、海草等の種苗生産、並びに淡水魚養殖を対象とする。現在、同県はTPのM/PをBPPTと共同で作成中、年内には市場調査や詳細設計等を実施し、来年からインフラ整備に着手の予定。3haの敷地に研修・研究施設、グリーンハウス、マングローブ保全区域等の設置が計画されている。

現在国内で流通している種苗は、農業省管理下のジャワ産や輸入品が主流である。地域によって栽培環境は異なるものの、種苗流通は一律的で、環境に適さない品種が配布されるといった問題がある。また、稲苗の場合、ジャカルタから同時期に全国配送するため、田植えに間に合わないことがあり、生産者が低品質ながら苗を自家生産せざるを得ない状況もある。こうした課題及び同県自体の面積が小さく農作物の耕地面積を十分に確保できないという制約をふまえ、小面積でも大量生産が可能で地域的比較優位を持つ種苗生産が着目された。当面は県内向けの供給を優先し、余剰分を栽培環境が類似した東部地方向けへ供給することを目指す。

既に生産プロセス等を改善・見直すことでコストを削減し、中央政府販売価格の約50%の価格設定が可能となり、地元生産者はTP計画の実現を待つことなく種苗生産・販売を行っている。

TP整備に当たっては、県下11のDinasが連携体制を組んでいる。例えば公共事業局はインフラ、組合局は農業研修、農業局は田畑管理、水産局は水産開発を担当。教育局は、種苗生産者や販売者等の指導にあたる人材の能力強化を担う。



バンタエン県テクノパーク（イメージ図）

出所：バンタエン県知事への聞き取り及び Masterplan 2015 Bantaeng Technopark (under preparation)に基づき、調査団作成

表 2-2 サイエンス/テクノパークの所在地と進捗

実施省庁	所在地			進捗
RISTEK-DIKTI	NSP	1	バンテン州南タンゲラン市スルボン	既存
		2	西パプア州	候補
	SP	3	西カリマンタン州	候補
		4	リアウ州	候補
	TP	5	中部ジャワ州ソロ市	既存
		6	中部ジャワ州スラゲン県	候補
		7	中部ジャワ州ジェバラ県	候補
		8	南スマトラ州オガン・イリル県	既存
		9	ベンクル州カウル県	候補
LIPI	NSP	10	西ジャワ州ボゴール県チビノン郡	既存
	TP	11	北スマトラ州サモシール島	整備中 (2015年度～)
		12	西ヌサテンガラ州マタラム市	整備中 (2015年度～)
		13	西ヌサテンガラ州西ロンボク県	整備中 (2015年度～)
		14	マルク州トゥアル市	整備中 (2015年度～)
		15	北マルク州テルナテ市	整備中 (2015年度～)
		16	南スラウエシ州エンレカン県	整備中 (2015年度～)
17	西ジャワ州タシクマラヤ県	整備中 (2015年度～)		
BATAN	NSP	18	ジャカルタ市	既存
	TP	19	南スマトラ州ムシラワス県	既存
		20	中部ジャワ州クラトン県	既存
		21	西スラウエシ州ボレワリ・マンダール県	既存
BPPT	NSP	22	バンテン州南タンゲラン市スルボン	既存
	TP	23	リアウ州ペララワン県	整備中 (2015年度～)
		24	中部ジャワ州ペカロンガン市	整備中 (2015年度～)
		25	中部ジャワ州グロボガン県	整備中 (2015年度～)
		26	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドウル県	整備中 (2015年度～)
		27	西ジャワ州チマヒ市	整備中 (2015年度～)
		28	南スラウエシ州バンタエン県	整備中 (2015年度～)
		29	ランブン州ランブン県	整備中 (2015年度～)
		30	東カリマンタン州北ブナジャム・パスール県	整備中 (2015年度～)
	工業省	TP	31	中部ジャワ州スマラン市
32			バリ州デンパサール市	整備中 (2015年度～)
33			南スラウエシ州マカッサル市	整備中 (2015年度～)
34			リアウ諸島州バタム市	整備中 (2015年度～)
35			西ジャワ州バンドゥン市	既存+整備中 (2015年度～)
海洋水産省	TP	36	東ジャワ州パニユワング県	既存
		37	北スラウエシ州ビトゥン市アエルテンバガ	既存
		38	中部ジャワ州テガル市	既存
		39	マルク州アンボン市	既存
		40~59	所在地名未確認	整備予定 (2016~2019年度)
農業省	NSP	60	西ジャワ州ボゴール市	整備中 (2015年度～)
	SP	61	ランブン州南ランブン県	整備中 (2015年度～)
		62	中部ジャワ州パティ県	整備中 (2015年度～)
		63	中部スラウエシ州シギ県	整備中 (2015年度～)
		64	南カリマンタン州バンジャルバル市	整備中 (2015年度～)
		65	南スラウエシ州マロス県	整備中 (2015年度～)
	TP	66	アチェ州大アチェ県	整備中 (2015年度～)
		67	西スマトラ州リマプルコタ県	整備中 (2015年度～)
		68	南スマトラ州パニユアシン県	整備中 (2015年度～)
		69	西ジャワ州ボゴール県	整備中 (2015年度～)
		70	西ジャワ州ガルット県	整備中 (2015年度～)
		71	西ジャワ州チレボン県	整備中 (2015年度～)
		72	中部ジャワ州テガル県	整備中 (2015年度～)
		73	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドウル県	整備中 (2015年度～)
		74	東ジャワ州パチタン県	整備中 (2015年度～)
		75	東ジャワ州ラモンガン県	整備中 (2015年度～)
		76	南カリマンタン州タピン県	整備中 (2015年度～)
		77	南カリマンタン州タナ・ラウト県	整備中 (2015年度～)
		78	中部カリマンタン州バラカラヤ市	整備中 (2015年度～)
		79	中部スラウエシ州バンガイ県	整備中 (2015年度～)
		80	南スラウエシ州ボネ県	整備中 (2015年度～)
81	東ヌサテンガラ州中南部ティモール県	整備中 (2015年度～)		
SP/TP	82~102	S/TP 構想以前から国・州レベルで34ヶ所、県レベルで100ヶ所の整備計画があり2015年は22ヶ所を整備中。	整備予定 (2016~2019年度)	

出所：S/TP 実施省庁への聞き取りに基づき調査団作成。

注記：RISTEK から得られた S/TP 数が公表数より 2カ所多かったため、本表での総数は 102 となる。

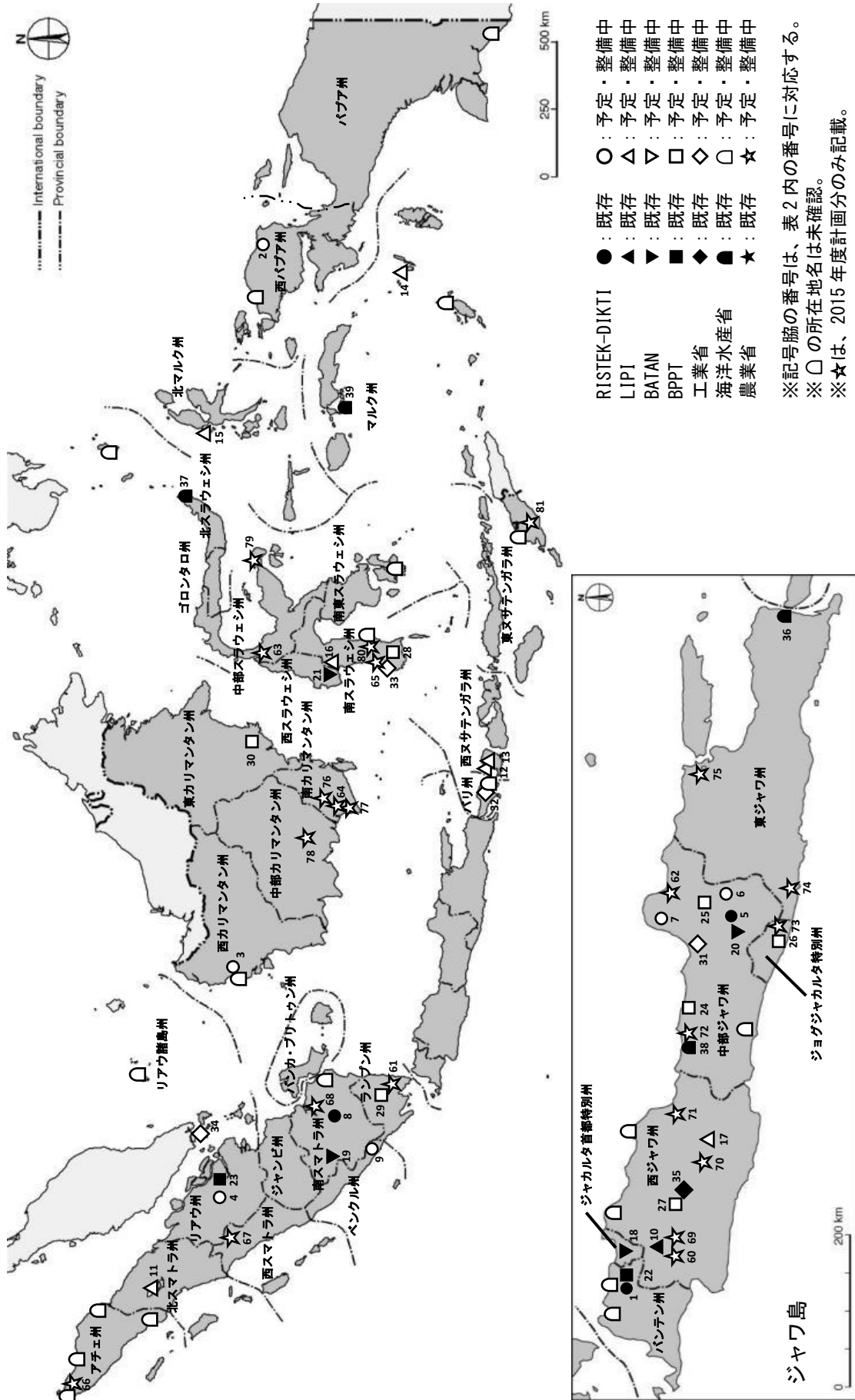


図 2-1 サイエンス/テクノパークの位置図

出所：S/TP 実施省庁への聞き取りに基づき調査団作成



## 2-3 村落法関連制度と村落ファンド交付事業

### (1) 関連法制度の整備状況

2014年の村落法(2014年第6号)とその施行令にあたる大統領令(2014年第43号)並びに関連制度の整備状況については、新政権の下、大統領令2015年第12号により新たに設置された村落・後進地域開発・移住省(以下、村落省)及び従来村落行政・開発の全般を担ってきた内務省を中心に聞き取り調査を行い、確認した。また、2015年度から実施予定の村落ファンド交付事業の状況についても聞き取り調査を行った<sup>23</sup>。

村落法では、i) 村落行政、ii) 村落開発、iii) 村落コミュニティ・エンパワーメント、iv) 村落地域開発の4分野が扱われている。従来は、これら4分野の全てを内務省が所管していたが、村落省が設置されたことにより、i) 村落行政については内務省がこれまでと同様に所管し、ii) 村落開発、iii) 村落コミュニティ・エンパワーメント及びiv) 村落地域開発は、村落省へ移管されることになった<sup>24</sup>。両省がこれまでに制定した村落法運用に必要となる省令を表2-3に示す。

表2-3 村落法に関連し村落省と内務省が定めた省令

村落・後進地域開発・移住省	内務省
<p>自然村と行政村の権限に係るガイドライン(省令2015年第1号) <i>Permendesa No.1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa</i></p> <p>村落会議の実施と決議メカニズムに係るガイドライン(省令2015年第2号) <i>Permendesa No.2/2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa</i></p> <p>村落ファシリテーションに係るガイドライン(省令2015年第3号) <i>Permendesa No.3/2015 tentang Pendampingan Desa</i></p> <p>村営企業の設立、経営、管理及び解散に係るガイドライン(省令2015年第4号) <i>Permendesa No.4/2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)</i></p> <p>2015年度村落ファンドの優先用途<sup>26</sup>に係るガイドライン(省令2015年第5号) <i>Permendesa No.5/2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015</i></p>	<p>村落条例に係る技術ガイドライン(省令2014年第111号) <i>Permendagri No.111/2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa</i></p> <p>村長選挙について(省令2014年第112号) <i>Permendagri No.112/2014 tentang Pilkades-Pemilihan Kepala Desa</i></p> <p>村の財政管理について(省令2014年第113号) <i>Permendagri No.113/2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa</i></p> <p>村落開発に係るガイドライン<sup>25</sup>(省令2014年第114号) <i>Permendagri No.114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa</i></p>

出所：村落省村民エンパワーメント総局へのインタビューより

<sup>23</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパーA「村落法の成立及び村落行政強化の現状と課題」を参照。

<sup>24</sup> 村落コミュニティ・エンパワーメント分野が村落省に移管されることに伴い、内務省村落コミュニティ・エンパワーメント総局の責任・人材の一部が村落省に異動した。内務省の新たな組織・責任範囲は、大統領令2015年第11号に規定されており、村落行政体とガバナンスについては、村落行政指導総局(Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa)が担当することになった。

<sup>25</sup> 村落開発の所管については、村落省・内務省の間で協議・調整中のところ、内務省令2014年第114号は、両省共同ガイドラインとなる可能性がある。

<sup>26</sup> 村落ファンドの優先用途は、毎年度の国家開発計画の優先分野に合わせて決定される。

上記 2 省による省令制定に加え、2014 年に施行された村落ファンド交付事業に係る政令（2014 年第 60 号）が財務省により改定された（政令 2015 年第 22 号）。これにより、村落ファンドの財源を確保し、県政府に交付するまでを財務省が行い、ファンドの活用（に係る指導・監督）及びモニタリング・評価を村落省が行うことになった。

## (2) 村落ファンド交付事業について

2015 年度は、村落法に基づく村落ファンド配賦が実施される初年度にあたる。同ファンドは、財務省から地方政府（県）経由で村行政体に交付される。村落ファンドの合計は均衡資金の 10%を上限と規定されているが、初年度 2015 年の実施予算としては均衡予算の 3%、20.8 兆ルピア（2,000 億円相当）に留まった。2016 年度には 6%、2017 年度は 10%までに引き上げる方針が政令 2015 年第 22 号に示されている。村落ファンドは、毎年 4 月に 40%、8 月に 40%、10 月に 20%と 3 回に分けて配賦される。

県政府は、村落ファンドの 90%を均等配分し、残り 10%をあらかじめ財務省に提出する県知事令に従って、人口、面積、貧困度、地理的条件<sup>27</sup>の 4 要素から成る計算式で不均等に配分する。交付されたファンドは、各村が計画に沿って使用し、事業実施、管理・モニタリングを行い、四半期ごとに県政府に対して会計報告を行う<sup>28</sup>。上記政令では、ファンドの 70%を貧困削減、保健・教育、インフラ、農業プログラムに使用し、30%を村役場の運営、給与、村/コミュニティ機関への補助金/インセンティブ資金として活用することが容認されている。なお、村から報告を受けた県政府は、情報を取りまとめ、財務省に対し報告を行う。モニタリング・評価は郡長の役割とされている。

村落法では、従来から県を通じて村へ配賦されていた村落交付金(ADD: Alokasi Dana Desa) と歳入分与 (Bagi Hasil) についてもその割合が規定された。すなわち、県は予算の 10%を ADD として、さらに租税収入の 10%を歳入分与として村に配賦しなければならない。これにより、村に配賦される資金は、村落ファンドと合わせて従来よりも相当額増加すると考えられている。

2015 年 7 月初旬段階で、村落ファンドについて、以下の報告がなされている<sup>29</sup>。

- 6 月 30 日の段階で、419 県・市（全体の 99.8%）に対し 2015 年第 1 回目のファンド（総額約 7 億ルピア）が中央政府から配賦された。残り 14 県は、ファンドの配分方法に係る地方条例を財務省に提出しておらず、配賦が受けられていない。今回の一村あたりの配賦額は平均約 3 億ルピア（約 290 万円）であった。
- 法令 2015 年 6 号によると、県・市が受け取った村落ファンドは 7 日以内に村に配賦する規定となっているが、多くの村から同ファンドが配賦されていないとの不平が村落省に寄せられている。

<sup>27</sup> 地理的難易度 (IKG: Index Kesulitan Geografi = Geographical Constraints Index) に基づいて決定される。

<sup>28</sup> 財務省担当局によると、村民の会計知識や財務管理能力レベルに鑑み、簡単な帳簿形式で会計報告を求める予定である。県政府を通じ、必要なディセミネーションや研修を行う予定とのこと。

<sup>29</sup> 村落・後進地域開発・移住省ウェブ (www.kemendes.go.id) 2015 年 7 月 3 日 News Alert より。

- ▶ 村落ファンドの配賦条件として、村は必要書類(村の中期開発計画:RPJMDes、年次開発計画:RKPDes、予算書:APBDes)を県に提出する義務があり、これらが未整備のため交付を受けられない村がある。ただし県によっては、初年度は免除している場合もある。

上述のように、財務省は2017年度には村落ファンドとして均衡資金全体の10%、すなわち70兆ルピア近くの資金を確保しなければならない。その財源について財務省からは、村レベルで実施してきた様々な省庁主導の開発プログラム(分散資金、PNPM資金等)の一部を削りその資金を村落ファンドに回す、また足りなければ債権にて手当する方法もあるとの見解も示されたものの<sup>30</sup>、実際の調達手段は不明である。また世銀は、将来的には借款が必要になる可能性もあると見ているが、具体的なアクションを検討するまでには至っていない模様である。

### (3) 村落法が村行政に与える影響

村落法の施行により、村行政体には実際どのような変化が生じるのであろうか。まず、村長は村民の中から村民による直接選挙で選出され、県知事・市長から任命を受ける。任期は6年で、これまでは2期までしか任期が認められていなかったが、再選3回まで認められた。また、同法は、村行政体の行政官(aparatus)を、村助役(sekretariat Desa)、地域行政官(pelaksana kewilayahan)及び技術行政官(pelaksana teknis)とし、それ以外の職員も雇用できると規定している。従来、村長を支援するために県から派遣されていた公務員の村助役のポジションは廃止されたが、県の条例にて決定するまでは、暫定的に現在の任務を継続する<sup>31</sup>。村協議会(BPD)は村行政体から分離した存在となり、民主的に選ばれ(選出)、任期6年で再選3回まで認められた。これにより、村長には村協議会と良好な関係を保ちながらも、議会に対しアカウンタビリティを果たす責任が課せられた。なお、現在まだ任期が残っている村長及び議員は、任期が切れるまで継続して職務を務めることが規定されている。

財務面では、村落法の中核をなす村落ファンドの導入により、特に歳入が大きく変化する。従来、村の歳入は、1)村の自主財源収入、2)県・市からの歳入分与(Bagi Hasil)、3)県・市からの地方交付金分与(ADD)、4)州、県・市からの財政支援、5)第三者からの寄付等があったが、村落法施行により、これらに加え国家予算から村落ファンドが配賦される。さらに、ADDが県予算全体の10%となるように、また県の租税収入の10%を歳入分与(Bagi Hasil)として村に配賦することも規定された。これまでADDや歳入分与の割合は県によって差があり、非常に少額しか配賦されていない村もあったため、村への配賦金は村落法施行により相当額増加すると考えられている。

村の開発は、ムスレンバンにより策定された村の中期開発計画(RPJMDes)と年次開発計画(RKPDes)に沿って村政府が主導の下、村に配賦される資金の活用を進め

<sup>30</sup> 2015年3月13日財務省との協議。

<sup>31</sup> 訪問したタカラール県A村においても、前助役はまだ職務を続けており、村からも一部謝金を出している様子であった。

ていくことになる。村協議会で合意された開発ニーズには、中央政府・州及び県・市の優先課題に沿い、優先順位をつけて実施することを義務づけている。

以下に、村落法施行により村行政に生じる変化のポイントを地方行政法（法律 2004 年第 32 号）との比較により取りまとめた。

表 2-4 地方行政法（法律 2004 年第 32 号）と村落法（法律 2014 年第 6 号）の比較

項目	2004 年第 32 号	2014 年第 6 号
村の位置づけ	自主財源を持ち、村内自治を行う自治コミュニティ。	自治コミュニティと国の地方分権システムの中の行政体の中間的な位置づけ。伝統的な村の存続・自治も承認。
新しい村の設立	村の提案により県が承認	明確な規定（最低人口）に基づく県の提案による
村行政体	住民選挙により選出された村長及び県から派遣された公務員である助役、村長に指名された会計役、区長等からなる。	住民選挙により選出された村長及び村長から指名された助役、地域行政官、技術行政官といった村行政官及び他職員から成る。
村協議会	議員は村民によって協議により選ばれる。村長と協議会はパートナーとして協力する。村条例設定には、村協議会での承認が必要。	村の領域に基づく村民の代表者として民主的に選ばれる。村協議会は村長を監督する。村条例は、村長と協議会の合意で決定する。
村の開発資金	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 村の自主財源収入</li> <li>2. 県・市からの歳入分与</li> <li>3. 県・市からの地方交付金分与 (ADD)</li> <li>4. 州、県・市からの財政支援</li> <li>5. 第三者からの寄付</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 村の自主財源収入</li> <li>2. 県・市からの歳入分与：国から県・市への分与の最低 10%</li> <li>3. 県・市からの地方交付金分与 (ADD)：県への資金移転の最低 10%</li> <li>4. 州、県・市からの財政支援</li> <li>5. 第三者からの寄付</li> <li>6. 村落ファンド (Dana Desa)：地方政府 (州、県・市) への資金移転総額の 10%</li> <li>7. その他</li> </ol>

出所：各法、政令を参考に調査団作成

#### (4) 村落ファンド施行初期段階における地方の現状

村落法が施行されて一年が経過し、また第一回の村落ファンドが先般漸く配賦されたが、地方の現状を把握すべく、南スラウェシ州タカラール県、ジェネポント県、バンタエン県を訪ね、情報収集を行った結果を以下に示す。

##### 村の組織

村落法には、選挙で選ばれた村長及び BPD は現在の任期が切れるまではその職に留まって良いと規定されている。従来から村の役人は村長の指名で決めることになっており、村落法施行により、直ちに組織・人事変更することは難しく、次回の選挙が実施されるまでは、村行政体の多くで現行組織構造が維持されることが推察される。

## 村の財政

村落ファンドの配賦前後（2014年と2015年）で村の財政は大きく変化すると予測されるが、その変化は県によって異なる。

まず歳入においては、例えば南スラウェシ州タカラール県 A 村は、2014年までは ADD 1億 3,200 万ルピア（約 130 万円）のみであったが、2015年は ADD 1億 2,700 万ルピア及び村落ファンド 3億 200 万ルピアの合計 4億 3,000 万ルピアとなり、2014年比で約 3.3 倍を受け取る予定である。また、ジェネポント県 B 村では、2014年には ADD のみの 1億 500 万ルピアであったが、2015年は、ADD 3億 5,100 万ルピア（日本円で 350 万円程度）<sup>32</sup>及び村落ファンド 3億 1,000 万ルピア、県からの歳入分与 2,100 万ルピアの合計約 6億 8,800 万ルピアと約 6.5 倍にも増加する予定である。他方、バンタエン県では、村落法施行前から一村あたり 5億～9億ルピア（2014年）程度が配賦されており、2015年には 7億 5,000 万～10億ルピアとなる予定で、倍率としては 1.2 倍程度だが、他の 2 県よりも高額である。このように、一村あたりに配賦される村落ファンドの金額には大きな差はないが、村落へ配賦される資金の総額は県によって差があり、従来 ADD 及び歳入分与等の割合が少なかった県ほど、大きな変化（増額）が見込まれる。なお、3 県の内、6 月末の段階で実際に村落ファンドが村に配賦されていたのはバンタエン県のみであった。

他方歳出については、村の予算書を見ても村落ファンドが村行政体に開発費用をもたらしていることは確かである。例えば、A 村では 2014年には人件費及び村落関連機関への補助金等に ADD のほとんどが用いられ、開発事業にはほとんど使用できていなかったが、2015年では村落ファンドを見込み、排水設備や会議場整備、能力開発等を開発事業として予算書に計上している。一方 B 村では、2015年は村落ファンドを活用して、排水路整備、道路整備、村役場やサブビレッジ長、村落協議会議員の研修、衛生インフラ整備等を歳出項目として予算書に載せている。

## 村の開発計画<sup>33</sup>と実施能力

タカラール県及びジェネポント県には、旧 AusAID の ACCESS プロジェクトの支援が 2011 年頃から入っており、同支援で A 村、B 村共に村中期開発計画（RPJMDesa）を策定済みである。村落ファンドを利用した開発事業は、右開発計画に含まれる案件リストに沿って実施される予定である。両村の村長は、開発資金及び責任の増加について、実施面に関し能力不足を認識しながらも特に不安に思っている様子はなく、従来ムスレンバンで住民から挙げられたが資金不足で実現できなかった村開発事業を実施できるようになることを喜ばしく思っているようである。能力不足については、県、郡、住民や村落機関と協力することで補足し実施することができるとの考えであった。

<sup>32</sup> ADD 額が 3 倍に増えた理由は、村落法施行により、県が村へ 10%を配賦する義務が生じたためである。

<sup>33</sup> 内務省の 2007 年の政令及び 2010 年のテクニカルガイダンスにより、PNPM-Rural プログラムの支援等もあり、約 5,000 村で中期開発計画（RPJMDesa）と年次開発計画（RKPDDes）が策定されたと言われている。

他方、A 村を管轄するタカラール県北ガレソン郡の郡長は、村の村落ファンド運用能力及び郡のモニタリング・評価能力の不足を懸念しており、能力強化の取り組みの必要性を強調している。村職員の研修に加え住民に対しても啓発・研修を行い、村行政体のアカウントビリティを高める必要があると述べている。

#### (5) 地方行政能力強化の必要性

村落ファンド配賦に対し、村行政体の能力不足が懸念される中、内務省村落エンパワーメント指導総局では地方自治体の公務員を対象とした 3 段階方式の研修を計画している<sup>34</sup>。すなわち、1) 公立大学の講師、中央省庁及び州政府職員を対象とする 317 名のマスター・トレーナー育成研修、2) 県及び市政府職員を対象とする 2,165 名のトレーナーを育成する TOT、3) 全 74,093 村の村長、助役、会計役の合計 222,279 名及び各郡役場の職員 2 名の合計 14,100 名を対象とした研修である。1) 及び 2) はジャカルタで実施され、3) については、州の責任において各県で実施され、2015 年分として総額 5,964 億ルピア（約 59 億円）の予算確保もされている。研修カリキュラムの内容は、1) (村落法に示されている) 村の規則、2) 村の開発、3) 予算策定、4) マネジメント等。上記 3 種の研修に使用する研修モジュールは、オーストラリア DFAT/KOMPAK の支援を受けて開発中である。また、KOMPAK は、1) の研修の実施も支援している。今後本格的に実施体制に入ると思われるが、2015 年中にどこまで実施できるか疑問視する声も内務省内で聞かれる。

他方、財務省では、村落ファンドに係る村職員への能力強化について、従来ガジャマダ大学で実施されていた州及び県レベルの行政官を対象とした地方財政管理コース (KKD/*Kursus Keuangan Daerah*) において村職員を対象としたカリキュラムを作成し、研修を実施するという計画もある<sup>35</sup>。

地方レベルでは、タカラール県、ジェネポント県、バンタエン県等ですでに村落法の周知ワークショップを実施済みであり、今後各地で村職員を対象とした能力強化研修が実施されていくものと予想される。

<sup>34</sup> 内務省村落エンパワーメント指導総局へのインタビューより (2015 年 6 月)

<sup>35</sup> 財務省インタビューより (2015 年 3 月)

### 第3章 JICAによる地方開発セクター支援の取り組み

本章では、インドネシアが2000年以降、地方分権化を推進する流れにあつて、JICAが東部インドネシア地域を対象に実施してきた2つの地域開発支援プログラム（南スラウェシ州地域開発プログラムと東北インドネシア地域開発プログラム）（3-1）、地方開発ファシリテーター育成関連事業（3-2、3-3）、並びに貧困削減地方インフラ整備事業（3-4）の内容をレビューし、プログラム／事業の実施から数年が経過した現在の状況と課題について整理する。

#### 3-1 南スラウェシ州地域開発と東北インドネシア地域開発

##### (1) インドネシアにおける地方開発支援の経緯

イ国における JICA 支援事業の推移（1985～2005）をみると、ジャワ・バリ地域の比重が高いという全体的傾向に変わりはないものの、1990年代以降はスマトラ地域の支援に代わり、スラウェシ地域への比重が高まり、地域的にはジャワ・バリとスラウェシ以東の地域へと重点を移していた時期がある。イ国の地方分権化が進むなか、JICAは、中央政府や地方政府と協議を行い、州や県の行政とコミュニティを結びつける支援をしてきたことで、インドネシア側の評価は良好であった。多くのドナーが、制度面の改革支援あるいは NGO・コミュニティに対する支援を重視する傾向が強い状況にあつて<sup>36</sup>、日本は、地方政府の行政能力強化を重視し、政府と市民社会を繋ぐ仕組み作りを支援してきたと云える。JICA は他ドナーと異なる支援アプローチをとっており、相互補完的な役割を果たしてきたと評価される<sup>37</sup>。

21世紀に入り、援助の効果を一層高めるべきとする DAC 等の国際的な動向を踏まえ、JICA は、開発調査、技術協力プロジェクト、円借款事業といった支援スキームを組み合わせるにより相乗効果の発現を狙うプログラム・アプローチを推進した。イ国においては、東西地域間経済格差の是正や地方分権化に対応した地方行政能力の強化といったニーズに対応しつつ、地域開発を通じた貧困削減を実現すべく、南スラウェシ州地域開発プログラム（2006年～2012年）と東北インドネシア地域開発プログラム（2007年～2012年）を策定し実施した<sup>38</sup>。両プログラムは、わが国の対インドネシア国別援助計画における重点分野「民主的で公正な社会づくり」にアプローチするものとして位置づけられ、イ国開発課題の「貧困削減」に対応していた<sup>39</sup>。

<sup>36</sup> 2006年に実施された「地方行政能力向上テーマ別評価」では、地方行政能力向上の課題体系を、①地方自治の制度・枠組み、②財政管理システム、③地方自治体職員の能力向上、④地方と自治体の効果・効率的な行政運営、の4つに分けている。JICAの地方行政能力向上に対する支援実績は、4つの課題のうち、③と④の2つに集中しており、①や②のような制度面へのアプローチがほとんど見られないことが指摘されている。

<sup>37</sup> 外務省国別評価報告書（2005）

<sup>38</sup> 両プログラム共、実際には一部2014年まで継続。

<sup>39</sup> PRIMA-K 終了時評価報告書（2011）



## (2) 南スラウェシ州地域開発プログラム

### プログラムの概要

南スラウェシ州地域開発プログラムは、東部インドネシアにおける経済・物流の中心地域である南スラウェシ州の開発を総合的に進めることにより、同州地域全体の開発を牽引することを意図していた<sup>40</sup>。同プログラムは、3つのサブ・プログラム（①都市部の開発、②地域全体のバランスのとれた開発、③社会開発の推進）から成っていた。以下にサブ・プログラムごとの個別事業（調査・プロジェクト）を示す<sup>41</sup>。

#### ① 都市圏開発サブ・プログラム

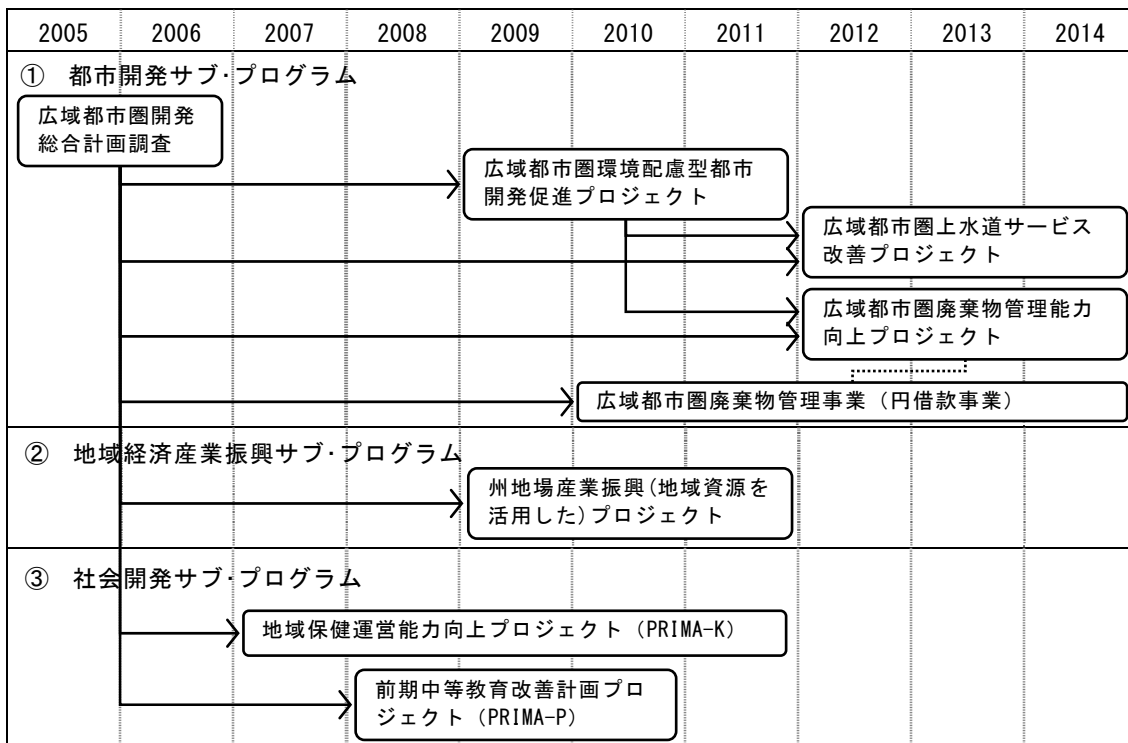
- ・ 南スラウェシ州マミナサタ広域都市圏開発総合計画調査（2005～2006）
- ・ マミナサタ広域都市圏環境配慮型都市開発促進プロジェクト（技プロ）（2009～2011）
- ・ マミナサタ広域都市圏上水道サービス改善プロジェクト（技プロ）（2012～2014）
- ・ マミナサタ広域都市圏廃棄物管理能力向上プロジェクト（技プロ）（2012～2014）
- ・ マミナサタ広域都市圏廃棄物管理事業（円借款事業）（2010～2014）

#### ② バランスの取れた地域経済産業振興サブ・プログラム

- ・ 南スラウェシ州地場産業振興（地域資源を活用した）プロジェクト（技プロ）（2009～2011）

#### ③ 社会開発サブ・プログラム

- ・ 南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト（技プロ）（2007～2011）
- ・ 南スラウェシ州前期中等教育改善計画プロジェクト（技プロ）（2008～2010）



出所：調査団作成

図 3-1 南スラウェシ州地域開発プログラムにおける個別事業実施の流れ

<sup>40</sup> 南スラウェシ州では、1960年代から2000年までの間に50件のJICA事業が実施されていた。

<sup>41</sup> 各事業に付した実施期間は、プログラムの策定段階で想定されていた期間であり、実際の実施期間とは多少異なる。

前掲図 3-1 は、上記 8 事業を時系列に並べたものである。この図から、南スラウェシ州地域開発プログラムは、マミナサタ広域都市圏開発総合計画調査で検討・計画された内容に基づき<sup>42</sup>、セクター別・課題別のプロジェクトが形成・実施されたという系統性を有することがわかる。総合計画調査を通じて、対象地域（＝マミナサタ広域都市圏）の現状把握と課題設定を行い、各課題を担当する地方政府機関の能力強化を目標とした技術協力プロジェクトが実施されたという枠組みである。

### プログラムの評価

南スラウェシ州地域開発プログラムについては、プログラムが開始された当初段階の 2006 年に JICA 企画評価部によるプログラム評価が実施された。同評価では、次のような主旨が述べられている。

- 現行のプログラムは、州の開発戦略（RENSTRA）に沿って策定されている。経済開発と社会開発のバランスのとれた地域の発展を目指しており、一定の戦略性が認められ、貧困削減への貢献が期待される。しかしながら、現行の事業計画および事業規模ではその貢献は限定的であると考えられる。
- （技術協力プロジェクト中心のプログラムであるため）政府機関の能力強化への貢献という点では、長期的には地方政府組織の強化、地方分権化支援、住民エンパワーメントの強化といった面での貢献が見込まれる。

同プログラムは、2012 年に終了したものの、終了時点でのプログラム評価は実施されなかった。ここでは、実施された個別事業のうち、プログラム実施の先頭を切ったマミナサタ広域都市圏開発総合計画調査で予定された優先 11 事業の現在の状況を振り返ると共に<sup>43</sup>、事業活動内容あるいは活動モデルが現在まで持続的に実施されていると認められるケースとして、地場産業振興プロジェクトと地域保健運営能力向上プロジェクト（PRIMA-K）を取り上げ、各々の現状にふれておく。

- マミナサタ広域都市圏開発総合計画は、2011 年大統領令 55 号により、都市圏開発地域として正式に提起された。同令では 11 の優先事業<sup>44</sup>が特定され、対象地域に属する 1 市 3 県及び州政府の関係者から成るマミナサタ広域都市圏開発協議会（BKSPMM）のテクニカルユニット（同州空間計画居住局内に設置）が各事業の進捗をモニタリングし、必要に応じ利害関係の調整等を図る体制が敷かれている。JICA は、2009 年から 2012 年当初にかけて広域都市圏環境配慮型都市開発促進プロジェクト（技プロ）により、同体制の強化を支援したものの、上述事業の実施は当初の予定より 2 年から 3 年遅れている。遅延の主な理由は、州や県／市が担う用地取得の遅れにある。また、広域ゴミ処理場整備については、建設予定地について、一旦は当該地が所在する県の知事から合意が得られていたものの、

<sup>42</sup> マミナサタ広域都市圏開発総合計画調査は 2006 年 9 月に完了し、その後同年 11 月から 2007 年 3 月まで、同調査結果をフォローアップするための専門家派遣が実施され、広域都市圏廃棄物管理等に係る円借款事業案件形成活動などが行われた。

<sup>43</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパー D 「南スラウェシ州地域開発の現状と課題」を参照。

<sup>44</sup> センター・ポイント・オブ・インドネシア（CPI）、工業団地開発（KIMA-II）、ニュータウン開発、道路網整備、（海岸沿いの）汚水処理整備、（タカラール県の）沿岸整備、学園都市整備、広域ゴミ処理場整備、上水供給拡大、排水路整備、緑化推進の 11 事業。

その後撤回され、他の地に変更することが指示された。同事業を支援・指導する立場にある公共事業・国民住宅省居住環境総局にとって、このような事態を受け容れることは容易ではなく、同事業に係る建設費等を資金面で支援することを予定していた JICA も支援継続することが困難な状況となっている。

- ▶ 南スラウェシ州地場産業振興プロジェクトは、産学官の協力体制の下、同州ブランド戦略を推進するための制度・体制の整備、特徴的な製品の開発（無添加パッションフルーツ・シロップやスラウェシ産カカオ 100%使用のチョコレート、天然染色シルク製品など）を支援する体制と活動の強化、産品販売促進を目的としたアンテナ・ショップ設営（中央政府と州政府の共同事業）といった成果を挙げ、2012年初頭に終了した。その後、1年ほどの準備期間を経て、同州での事業活動モデルを基本として、2014年から工業省中小企業総局が、中小企業振興サービス・デリバリー強化プロジェクトを実施し、全国複数地域において、特産品開発・販売促進のためのステークホルダー協力体制構築を支援している。
- ▶ PRIMA-K のフェーズ I 及び II は、州内 3 県で活動が展開された。第 1 次現地調査期間中に訪問したブルクムバ県では、当時の活動体制・方法が形を変えながらも制度化され、同県予算で継続されていることが確認された。南スラウェシ州内での普及を目指して設置された PRIMA-K システム普及事務局が、州保健局による支援が十分でなかったために機能していないことなどから、保健省曰く、「州政府の姿勢・態度次第だろう」とのこと。保健省は、2006 年以降 Program Desa Siaga を全国で展開しており、PRIMA-K で行われた活動モデルは、Desa Siaga の活動を行う上で事例として紹介することはあっても、PRIMA-K 自体を保健省の主導で実施する流れにはない。

### (3) 東北インドネシア地域開発プログラム

#### プログラムの概要

東北インドネシア地域開発プログラムは、スラウェシ島 6 州にマルク州と北マルク州を合わせた 8 州を対象に実施された。JICA が従来積み重ねてきた地方開発・村落開発に係る支援実績・経験に基づいて、対象 8 州の地域開発を担う行政人材を育成すると共に、行政とコミュニティが協力し、主体的に開発を推進する能力の向上を図ることを目標としていた。このプログラムは、4 つのサブ・プログラム（①地域開発能力向上、②経済インフラ網整備、③地域特性をふまえた地域開発、④他地域の開発支援）から成っていた。以下に、サブ・プログラムごとの個別事業を示す<sup>45</sup>。

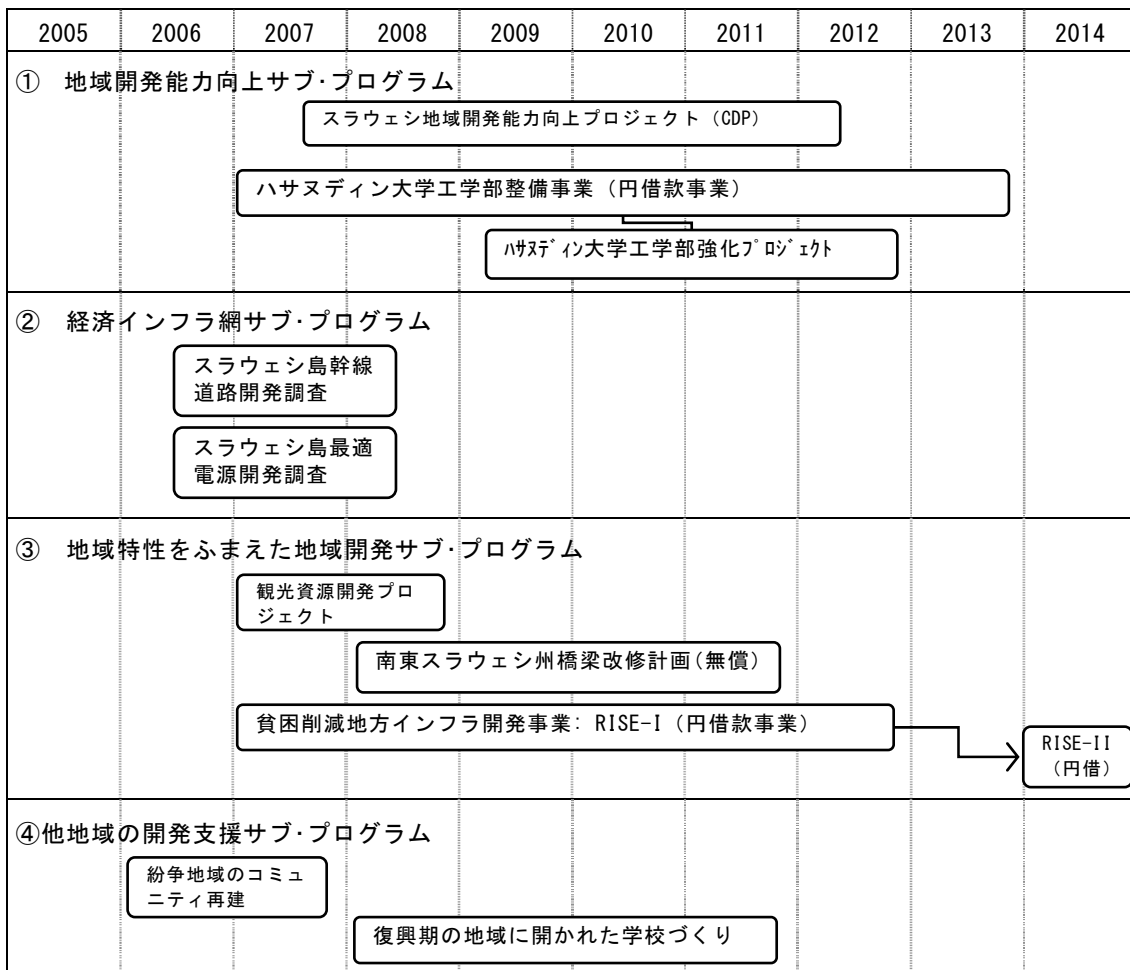
#### ① 地域開発能力向上サブ・プログラム

- ・ スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（技プロ）（2007～2012）※延長後
- ・ ハサヌディン大学工学部整備事業（円借款事業）（2007～2013）
- ・ ハサヌディン大学工学部強化プロジェクト（技プロ）（2009～2012）

<sup>45</sup> 各事業に付した実施期間は、プログラム策定段階で想定されていたものであり、実際とは異なる。また、貧困削減地方インフラ開発事業（RISE-I, II）は、東北インドネシア地域開発プログラムには当初含まれていなかったものの、後になってから追加された。

- ・ ハサスディン大学工学部研究・連携基盤強化プロジェクト(技プロ) (2015～2020)
- ② 経済インフラ網整備サブ・プログラム
  - ・ スラウェシ島幹線道路開発調査 (2006～2008)
  - ・ スラウェシ島最適電源開発調査 (2007～2008)
- ③ 地域特性をふまえた地域開発サブ・プログラム
  - ・ 観光資源開発 (技プロ) (2007～2008)
  - ・ 南東スラウェシ州橋梁改修計画 (無償) (2008～2011)
  - ・ 貧困削減地方インフラ開発(円借款事業) (RISE-I: 2007～2014, II: 2014～2016)
- ④ 他地域の開発支援サブ・プログラム
  - ・ 紛争地域のコミュニティ再建 (技プロ) (2006～2007)
  - ・ 復興期の地域に開かれた学校づくり (技プロ) (2008～2011)

図 3-2 は、南スラウェシ州地域開発プログラムについて行ったのと同様に、東北インドネシア地域開発プログラムの 10 事業を時系列に並べたものである。



出所：調査団作成

図 3-2 東北インドネシア地域開発プログラムにおける個別事業実施の流れ

南スラウェシ州地域開発プログラムが開発調査を起点として、同調査で特定された課題にアプローチするための技プロや円借款事業が系統的に形成・実施されていたのに対し、東北インドネシア地域開発プログラムの場合は、計画段階でのサブ・プログラム間、個別事業間の系統性が強くなく、個別事業間の関連性は認められない。実施段階では、CDP と RISE との間での連携、ハサヌディン大学工学部に係る円借款事業と技プロの連携が見られる<sup>46</sup>。

### プログラムの評価

東北インドネシア地域開発プログラムについて、プログラム評価は実施されていない。そのため、個別事業で実施された終了時評価結果をレビューし、各々の成果と持続性について整理してみたい。ここでは、実施された個別事業のうち、本件調査で大きな焦点となっているスラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（CDP）とハサヌディン大学工学部強化プロジェクトを取り上げ、各々の現状についてまとめる。

- スラウェシ地域開発能力向上プロジェクトは、2007年から3年間の予定で実施され、その後2年間の延長を経て、2012年まで実施された。実施期間が延長された後、ファシリテーターの登録団体として、2012年に COMMIT が設立され、定期的なタスクフォース会議や中央政府（内務省）との意見交換会の開催、あるいは BaKTI（東部インドネシア地域知識交流機構）との連携を通じて、同プロジェクトで培われた参加型開発ファシリテーション技法の普及に係る検討が行われた。また、第三国（アフガニスタン、ブータン、ミャンマー）や他の地域（東・西ヌサテンガラ州やマルク州）からの視察や研修の受け入れも積極的に行われた。プロジェクト実施期間終盤には、同じく東北インドネシア地域開発プログラムに含まれる RISE 事業からの要請に応え、RISE ファシリテーターに対して研修プログラム（南スラウェシ州ボネ県で実施されたパイロット事業に係るファシリテーター能力強化研修、同州対象3県における地方行政官・ファシリテーター能力強化研修、合同評価ワークショップ開催）を実施した。
- ハサヌディン大学工学部強化プロジェクトでは、研究室単位の能力向上支援が行われ、知識習得に偏りがちな大学教育を研究中心の大学教育へと転換するための方向づけが図られた。また、円借款事業による工学部施設の新設・キャンパス移転（2015年一部完了）が行われたことを受け、新たに設けられた地域産業連携センター<sup>47</sup>の機能を充実し、同センターを中心として地域産業との連携強化を支援すべく、2015年1月から同大学を対象としたハサヌディン大学工学部研究・連携基盤強化プロジェクト（C-BEST）が開始されたところである。

<sup>46</sup> 3-3 (1) で述べるように、RISE-I 実施中の 2012 年に CDP ファシリテーターが RISE ファシリテーター研修を行った実績がある。しかしながら、これは東北インドネシア地域開発プログラムの体系の下に実施されたものではなく、個別事業間の連携として行われたに過ぎない。

<sup>47</sup> 英文名称は Center of Technology であり、同学内では COT と略称されている。

## 3-2 村落開発と開発ファシリテーターの育成

### (1) 村落開発とファシリテーターの役割

インドネシアの村落には、自然村 (*Desa Adat*) と行政村 (*Desa*) の 2 つの形態が存在する。前者は自然発生的に形成された集落で伝統的・慣習的に統治されているコミュニティであるのに対し、後者は国が定めた地方行政制度・システムの下に統治されているコミュニティと定義される。インドネシアにはこれら 2 形態の村落が並存している。

2004 年に成立した国家計画法は、村落レベルにも評議会 (ムスレンバン) を設置することで、伝統的・慣習的な統治方法と制度化された統治方法の融合を図ろうとしたものと考えられる。一方、2014 年に制定された村落法は、1999 年に始まった地方分権化を更に推進する目的で、村落レベルの行政強化・自治力向上を目指していると考えられる。この 2 つの法制度が意図するところを、村落の現場で調整する存在として村落ファシリテーター (*Pendamping Desa*) に期待される役割は大きい<sup>48,49</sup>。

これまでの多くの村落開発では、行政が実施する様々な事業を円滑に実施するため、事業ごとに雇用されるファシリテーターが存在していた。これらファシリテーターには事業コーディネーターの役割が期待され、住民のニーズ把握や能力向上を支援し、地域が抱える課題に対応するというよりも、派遣元機関が実施する事業を円滑に推進する目的で配置される傾向が強く、村落住民が抱くニーズや課題に直接関わらないことが多かった。そのため、村落住民にとって、ファシリテーターは「外部から援助を持ち込む人」という見方が強く、住民の自主性やオーナーシップが形成され難かった。

他方、JICA が育成してきたような参加型の村落開発におけるファシリテーターは、コミュニティ・ベースの活動計画策定を支援する。すなわち、課題発掘→計画策定→資金確保→実施→モニタリング・評価→計画の修正及び次期計画の策定という一連のプロセスを住民自らが行うことを支援する<sup>50</sup>。

村落法が施行され、村落レベルの行政強化・自治力向上を目指す上で村落ファシリテーターによる支援は欠かせず、参加型開発ファシリテーション力が必要とされている<sup>51</sup>。

<sup>48</sup> インドネシアの村落と従来の村落行政のあり方については、「アジア農村における地域社会の組織形成メカニズム」調査研究報告書 (JETRO アジア経済研究所、2012 年) の「第 4 章インドネシアにおける住民の組織的行動と地域社会システム」(島上宗子) に詳しく説明されている。

<sup>49</sup> 国立ハサヌディン大学ダルマワン教授へのインタビューによる。

<sup>50</sup> ダルマワン教授によると、ファシリテーターは、機能面から、コミュニティ・ファシリテーター (CF) とプログラム・ファシリテーター (PF) に大別される。CF は村落コミュニティの内側からニーズ発掘、優先課題の特定、解決策の検討、計画案策定等を行うための参加型ファシリテーションに重点を置く。一方、PF は政府機関等が外生的に計画したプログラムやプロジェクトを、村落レベルで円滑に実施するためのファシリテーションやモニタリングを行う。同教授によると、JICA が PKPM や CDP で育成したファシリテーターは CF であり、参加型開発のファシリテーションを得意とする一方、PF に求められるような管理能力が弱い部分がある。

<sup>51</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパー B 「参加型村落開発におけるファシリテーターの役割及び JICA による育成事業の課題と教訓」を参照。



## (2) JICAによるファシリテーター育成の系譜

JICAによるファシリテーターの育成は、スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997年2月～2002年2月）に端を発する。同プロジェクトでは、PLSD（Participatory Local Social Development）手法に基づき、村落開発ファシリテーター育成のための研修が行われた<sup>52</sup>。同研修を通じ、タカラール県では、村レベルのファシリテーターを活用したコミュニティ開発支援システム（SISDUK）が開発された。

その後、BAPPENASをカウンターパートとして、市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（PKPM）（2003年12月～2006年12月）が実施され、全国規模のファシリテーター育成が行われた。研修は、インドネシア東部10州の地方政府職員やNGOから募った約300名を対象として、彼らがコミュニティの能力向上（コミュニティ・エンパワーメント）を支援するための手法を習得することを目標として、段階的に実施された（下記指標参照）。研修内容は段階を追うごとに難易度を増し、最終的には7名がマスター・ファシリテーターの認定を受けた。

### PKPMプロジェクトにおけるコミュニティ・エンパワーメント指標

- 1) コミュニティは、地域にある資源とその利用方法について説明することができる。
- 2) コミュニティは、どのような活動が行われたか、またどのように解決されたかを知っている。
- 3) コミュニティは、ビジョン、問題分析、課題分析と問題解決のために必要なことを理解している。
- 4) コミュニティは、目的、目標、達成すべき成果、活動、予算とそれに必要な期間を考えることができる。
- 5) コミュニティは、自分達が発行した活動に関する維持管理に係る計画を持っている。
- 6) コミュニティは、自分たちでできること、外部者による支援が必要なことが分かる。
- 7) コミュニティは、活動に関係するものの役割を理解した上で協働している。
- 8) コミュニティは、ステークホルダーとの協力を通じ、新しいノウハウと技術を活用することができる

出所：PKPMプロジェクト資料

PKPMとほぼ並行し、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズII（2005年4月～2007年3月）が実施された。同プロジェクトでは、北スマトラ州の内務省公務員研修センターで、①郡長能力向上研修（フェーズIでTOTを受講した州政府職員による郡長への実践的研修）、②郡長リフォーム研修（県政府内での郡長への権限移譲の円滑化）、③グッドガバナンス研修（県政府職員に対する実践的研修を通じ、行動計画の策定と実施を支援）といった3種の地方行政官向け研修が行われた。

東北インドネシア地域開発プログラムの中核であったスラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（CDP：2007年9月～2012年9月）では、上述した3つの先行プロジェクトの人材育成方法・結果をふまえ、①地域開発哲学（PLSD）とシステム（SISDUK）、②研修手法（段階的に育成していくPKPMの経験）、③研修の実践方法（北スマトラ

<sup>52</sup> PLSD手法は、名古屋にある国連地域開発センターで開発され、スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトでは、日本福祉大学の濱裕氏より指導を受けた。

州での郡長研修方法＝アクション・プラン作成と実践活動)を基礎としたファシリテーター研修がスラウェシ 6 州で実施され、住民参加型開発の推進が目標とされていた。地域開発のステークホルダーである政策決定者、計画官（行政官）、コミュニティ・ファシリテーター（多くは NGO）のそれぞれの能力向上を図ることにより、住民参加による持続的な地域開発を目指すもので、特定のセクターや予め特定された開発課題にアプローチするものではなかった点に特徴がある。

上記の流れとは異なり、特定セクターの開発課題にアプローチするタイプのファシリテーター育成・活用も行われた。南スラウェシ州地域開発プログラムの一環として実施された、地域保健運営能力向上プロジェクト（PRIMA-K）におけるファシリテーターがそれに該当する。

PRIMA-K は、村の保健センター、郡の行政官、村・区における住民が一体となって、住民活動グループ（HWG）を組成し、住民参加による村・区の衛生環境改善計画を策定し、それを実施することによって、保健指標の改善を目指すものであった。保健指標の改善を目的とした住民参加型活動の推進である。

ファシリテーターの育成では、まず JICA プロジェクトがファシリテーター研修を担う教官を育成するための研修（TOT）を実施する。その後、この受講者が講師となりカスケード方式でファシリテーターが育成される。TOT やファシリテーター研修では、州・県 BAPPEDA の計画官や保健センターの看護師のような行政職員を対象とする場合と、NGO あるいは村落コミュニティのリーダーを対象とする場合がある。

TOT の教官は、プロジェクトメンバー（JICA 専門家）やプロジェクトが雇用する大学教授等の現地専門家や州の行政官（本邦研修への参加者も多い）になることが多かった。研修テキストは、基本的にプロジェクトが作成し、実際の活動を通じて教訓を得ながら、内容を改定し使用されることが多い。テキストは、マニュアル形式である場合と事例紹介集の体裁をとる場合がある。テキストの数が多過ぎると消化不良になりやすいため、時間をかけ段階的に研修を進めるなど、実施方法には工夫が施される。

研修期間は、多くの場合 3 日間から 7 日間程度であるが、CDP の教官育成においては、着実かつ段階的に能力を高めていくことを意図し、複数回開催される座学研修の間に、実践活動を挟むことで、22 日間から 35 日間程度の比較的長期間となっている。

以下、CDP と PRIMA-K のプロジェクトごとに、ファシリテーター育成の実状をとりまとめる。

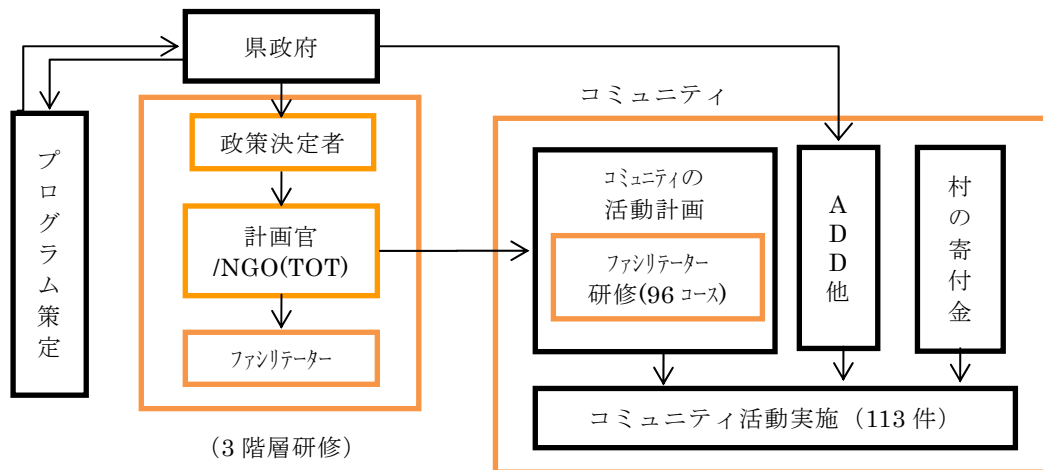
### (3) CDP の仕組みとファシリテーターの役割

CDP は、地域開発にかかわる関係者の協働メカニズム<sup>53</sup>を構築すべく、関係者の能力向上を目指した。スラウェシ 6 州において、州・県レベルの地域開発関係者の 3 階層（①政策決定者、②計画官、③コミュニティ・ファシリテーター（NGO スタッフ等））

<sup>53</sup> 関係者協議・調整に基づき、地域開発に係る資源（人材・資金等）の投入・活用を決定するプロセス。

に対し、参加型開発にかかる研修を実施し、その後、実践（パイロット）活動と経験共有を通じ、開発関係者の能力強化を図ることを目的としたプロジェクトであった。図 3-3 に、3 階層研修とファシリテーター育成、コミュニティ活動の関係を示す。政策決定者は、プログラム形成や村の活動に必要な予算確保に大きな影響を持つため、短期間であっても彼らを研修することは、後々の活動の持続性確保において重要である。計画官の研修は、プロジェクトのコアとなる研修で、BAPPEDA 職員（州・県）、県 DINAS 職員及び NGO 関係者が主な対象であった。

TOT では約 75 名が育成され、村のファシリテーター育成と活動計画の作成支援に当たった。村のファシリテーターについては、プロジェクトが 3 階層研修の一環として直接研修実施するものと計画官研修（TOT）に参加した者が、県予算により実践活動として行うものがあった。前者では約 300 名、後者では延べ 1,500 名程度が研修を受けた<sup>54</sup>。



出所：CDP 終了時評価報告書（2012）をもとに調査団作成

図 3-3 CDP の仕組みとファシリテーターの位置づけ

また、CDP のファシリテーター研修は、5 つの課程（人的ネットワークの形成、コミュニティの課題抽出、実践、モニタリング、評価）から成る。プロジェクトで作成したテキスト（最終的には 21 種）を活用し、通常、実践を挟んで 2 回に分けて実施され、あわせて 22 日間から 35 日間の比較的長期の研修が行われた。

#### (4) PRIMA-K の仕組みとファシリテーターの役割

PRIMA-K は、フェーズ I と II の段階で 3 県（ブルクムバ県、ワジョ県、バル県）を対象に実施され、その後のフォローアップ期間において更に 4 県（タカラル県、シドラップ県、パンケップ県、ボネ県）を追加する形で活動が展開された<sup>55</sup>。フェーズ I では 3 県の 11 郡 124 村を対象に、フェーズ II では同じく 3 県の全 33 郡 366 村が

<sup>54</sup> 村のファシリテーター研修は、主に南東スラウェシ州のワカトビ県と、南スラウェシ州のタカラル県において実施された。

<sup>55</sup> 第 1 次現地調査で訪れたブルクムバ県では、PRIMA-K 実施当時の活動体制・方法が形を変えながらも制度化され県予算で継続されていることが確認された。

対象とされた。フェーズ I では、以下に示すような成果と課題が確認され、フェーズ II では、持続性確保の観点からプロジェクト・モデルに地方予算システムを取り込み、同一県において対象村を拡大し、実施することとなった経緯がある。

### PRIMA-K フェーズ I の成果と課題

フェーズ I は、村のプライマリー・ヘルス向上のために活動する村落保健・衛生グループに対する支援を、行政サービスを通じて実現しようとするものであり、コミュニティが主体的に実施する保健衛生活動を支援する行政サービスのひとつのあり方（モデル）を提示し、これがプライマリー・ヘルスの改善に有効であることが確認された。

一方、この方策を自立的に続けていくには、プロジェクトによるブロック・ファンドの供与による行政サービスの向上のみならず、インドネシアの既存の開発計画策定プロセス（ムスレンバン）と地方予算システムをこの仕組みに取り組みることが必要である。

（PRIMA-K 終了時評価報告書案（2013）より抜粋）

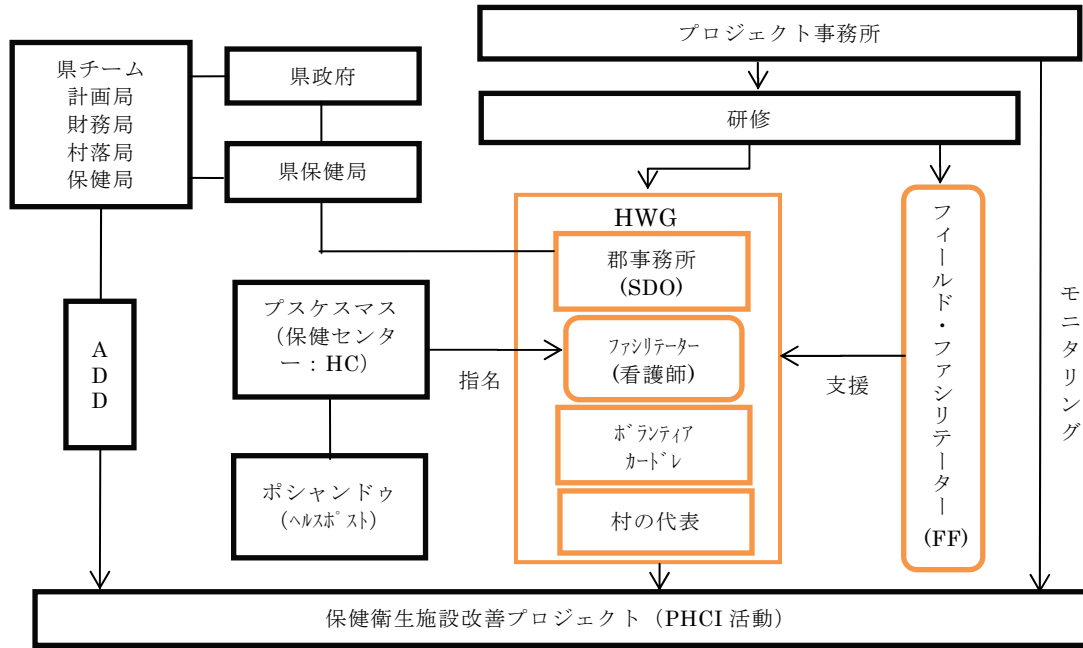
フェーズ II では、プロジェクトからブロック・ファンドを供与することなく、各村の予算によって実施することとした。対象県はフェーズ I と同じく 3 県であったが、対象村落を 3 県の全村に拡大し、そのためフィールド・ファシリテーター（FF）を各郡に 1 名ずつ配置し、計 33 名をプロジェクトで雇用した。

2014 年 6 月からフォローアップ協力が 6 ヶ月間実施され、同年 7 月に南スラウェシ州政府に PRIMA-K システム普及事務局が設置された。既存 3 県に加え新規に 4 県での PRIMA-K システムの普及を支援する予定であったが、州保健局の取り組みが十分でなく普及は停滞している。

図 3-4 に、PRIMA-K（フェーズ II）の仕組みとファシリテーターの位置づけを示す。

プロジェクトでは、対象県の全ての村・区に、住民保健活動グループ（HWG）が組成され、そのメンバーが PHCI 活動サイクルを習得するための研修が行われた。HWG は、①プスケスマス（HC:保健センター）の看護師、②ポシャンドゥ（ヘルスポスト）のボランティア、③村落助産師（カードレ）、④コミュニティ代表などから構成され、そのメンバーが PHCI 活動サイクルに沿って計画を策定し実行する。各地のプスケスマス（HC）と郡事務所（SDO）でファシリテーターの任命を受けた看護師や職員とプロジェクト雇用のフィールド・ファシリテーター（FF）が研修や現場における HWG を支援した。PHCI 活動を通じて、上水道配管、簡易污水处理施設、井戸掘り、ごみ箱設置、共同トイレ、ポシャンドゥなどが整備された。

PRIMA-K では、保健局職員、フィールド・ファシリテーター（FF）に対し、TOT が実施された。その後、研修受講者が講師となって、HWG（住民保健活動グループ）に対し、ファシリテーター研修を実施した。同研修は、フェーズ I で作成したテキスト（テクニカルガイドライン、事業実施ガイドライン、ガイドライン別冊、計画策定研修モジュール、PHCI プロポーザル作成マニュアル、ADD ガイドライン）を用いて、ファシリテーション手法とプロジェクト管理（会計管理）の仕方について、3 日間から 5 日間の日程で行われた。フェーズ II におけるプロポーザル作成ワークショップ参加者は延べ 3,531 名、HWG のファシリテーター研修受講者は 447 名であった。



出所：プロジェクト関連資料より調査団作成

図 3-4 PRIMA-K (フェーズ II) の仕組みとファシリテーターの位置づけ

### 3-3 JICA により育成・活用されたファシリテーターの現状と課題

#### (1) GDP ファシリテーターの現状と課題

CDP 終了後も参加型活動のファシリテーションを存続させることを目的とし、当時のマスター・ファシリテーターが中心となり財団法人 COMMIT (Yayasan) を設立した。

同財団は 75 名の会員 (ファシリテーター) と約 400 名のネットワーク (セミナー受講者や支援者等) を有し、現在に至るまで地方行政官向けの研修実施 (ゴロンタロ州、南東スラウェシ州ワカトビ県、島嶼コナウエ県、バウバウ市、タカラール県、西スラウェシ州マムジュ県、中部スラウェシ州等) や自治体開発計画策定に係る参加型活動のファシリテーション (ワカトビ県、バウバウ市、北コナウエ県等) を提供している。また、JICA が BAPPENAS と共に実施している気候変動対策能力向上プロジェクトとの連携による住民主導型気候変動対策活動のガイドライン案作成、他国において JICA が実施しているプロジェクトに関連する第三国研修実施等 (アフガニスタン×5 回、ブータン×2 回、ミャンマー、タンザニア、バングラデシュ等)、さらに、日本の NPO によるファシリテーション研修等の受託サービスを提供している。

また、東北インドネシア地域開発プログラムのサブ・プロジェクトとして位置づけられている貧困削減インフラ開発事業フェーズ I (RISE-I) の実施期間中 2012 年に、CDP の一貫としてマスター・ファシリテーターが中心となって、同事業のファシリテーター研修プログラム (追加分) を実施した経験を有する (下記)。

### COMMIT による RISE-I のファシリテーター研修の概要

研修名	: Additional Training for RISE Facilitator
日程	: 1 回目は 10 日間、2 回目は 7 日間
研修内容	: 情報の入手、聞き取り、ファシリテーション技術、プロジェクトの管理
参加者	: シンジャイ県、ジェ林 <sup>6</sup> ト県、エンカ県のファシリテーター・郡の技術者チームなど 40~45 名
教官	: COMMIT ファシリテーター (CDP のマスター・ファシリテーター)

出所: COMMIT への聞き取りより

このように、CDP 当時のマスター・ファシリテーターは、COMMIT の下、現在まで活動を継続している。PKPM で現地専門家を務めたマスター・ファシリテーターであり、現在 COMMIT の事務局長を務める Ashar Karateng 氏は、2015 年度から本格化する村落ファンド交付事業に関連し、ファシリテーター資格認定基準が適用される動きに鑑み、COMMIT の公的位置づけや登録メンバーの技能水準について、以下のような課題があると認識している<sup>56</sup>。すなわち、

- ▶ 村落ファンド交付事業で契約・雇用されるファシリテーターの選定基準として、労働省所管の SKKNI-FPM (*Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat*: コミュニティ・エンパワーメント・ファシリテーターに係る資格要件 18 項目、2012 年、労働省令) が適用されるものと見込まれる。COMMIT がこれまで育成したファシリテーターが、同基準を満たし村落開発の現場で活動する機会を得られるかどうか懸念される。
- ▶ 上記に関連し、COMMIT ファシリテーターは、SKKNI-FPM が規定する能力基準のうち、資金管理能力や報告書作成を含む事務的・定型的業務能力が不足していると認識され、この点で、世銀の PNPM で活動していたファシリテーターに劣る。そのため、村落開発事業において、国 (村落省) が必要とするファシリテーターに応募するには、資金管理や定型業務に係る追加研修を受け、その能力を備えなくてはならない<sup>57</sup>。SKKNI-FPM に照らし合わせると、業務経験、学歴 (大卒)、専門性が重視される。JICA が育成したファシリテーターの中には、ファシリテーターとしての経験・実績は十分であるものの、例えば大卒資格を有していない者があり、何らかの例外規定あるいは優遇措置が追加されることが望まれる。これに関し、これまでイ国政府機関が実施した参加型開発事業 (CDP を含む) にファシリテーターとして参加した経験があり、その実績を証する公的証書等を有する者については、学歴等一部規定から免除されるというようなアイデアである。関連法制度が整備途上にあるなか、何らかの方法で当局に働きかけたいところ。

<sup>56</sup> PKPM の研修受講生 OB で、現在国会議員としてインフラ開発委員長を務める Mr. Fary Djemy Francis が表した懸念と符合する:「村落法では全国で 5,000 名ほどの村落ファシリテーターが必要となる。持続的開発の観点から、(PNPM が雇った外部のファシリテーターではなく) 地元で根差したファシリテーター (JICA ファシリテーターを含意) を育成し活用すべきと考えている。また、公的資格認証制度が明らかでないことから、その整備を急がねばならない。」

<sup>57</sup> Ashar 事務局長によると、当初 2 年間猶予期間が与えられる見込みであり、COMMIT のメンバー各人は、その間に資格要件を十分に満たすことが出来るよう努力する必要がある。これについて、JICA が何らかの形で追加研修の機会を提供してくれることを望んでいるとのこと。



- また、COMMIT の将来を考えると、現下唯一のファシリテーター認定機関である LSP-FPM（世銀が支援：現在登録者数約 1,800 名）が指定するファシリテーター養成機関（研修機関）となりたいと考えている。これについては、2 年ほど前から LSP-FPM に働きかけているものの、LSP-FPM 自体の体制不十分といった問題もあり、現在まで実現していない。JICA の支援、あるいは何らかの政治的なアプローチが必要と感じている。

## (2) PRIMA-K ファシリテーターの現状と課題

第 1 次現地調査で訪問したブルクムバ県では、県のレベルに保健運営向上チーム（保健局（DINKES）、財務局（DPKD）、村落振興局（BPMD）、計画局（BAPPEDA））が設置され、PRIMA-K の終了後も、コミュニティ主体の保健関連活動を県から交付される予算（ADD: *Alokasi Dana Desa*）で実施する体制にある。同県では、保健省所管の全国プログラムである「Desa dan Kelurahan Siaga Aktif」に PRIMA-K の活動メカニズムが取り込まれ、現在まで継続していることが確認された。

PRIMA-K の評価報告書によれば、イ国側は、関連 4 部局の組織的な連携を図るために設置した県レベルのチームが効果的だったと評価している。同チームが機能し、ポスト PRIMA-K の財政面における持続性が担保されている。保健運営向上活動に必要な予算を県保健局の予算枠に組み込むことに成功し、一定の予算が手当てされている。活動資金について、CDP と比較してみる。CDP では、村の予算か住民からの寄付金により、計画事業を実施することが条件とされ、プロジェクトが経費負担することはなかった。一方、PRIMA-K は、フェーズ I では、活動モデル作りを行うために、活動予算については、プロジェクトがブロック・ファンドとして支給したが、その後のフェーズ II では、村予算（ADD）による実施に切り替えられ、プロジェクトから支給することはなく持続性が高まる結果となった。

PRIMA-K では、ファシリテーター研修を受けた保健所の看護師や郡の行政官が村落レベルの活動を支援し、郡レベルでの保健チームの取りまとめについては、プロジェクトが雇用するフィールド・ファシリテーター（FF）がその役割を担った。PRIMA-K 終了にあたり、郡行政官（DCS）と FF が担ってきたタスクを洗い出し、それらを引き継ぐべき適任者を県・郡・コミュニティのステークホルダーの中から選定し、プロジェクト終了に間に合うようにファシリテーター業務の移管が進められた。

## 3-4 貧困削減に資する地方インフラ開発

### (1) 貧困削減地方インフラ開発事業の概要

地方分権化後、2004年に国家開発計画システム法が制定された頃、イ国政府は、国家中期開発計画（RPJMN：2004～2009）及び国家貧困削減戦略（PRSP）において、2009年までに貧困率を8.2%に削減することを優先目標に掲げ、初等教育や保健サービスの充実、貧困層の雇用機会創出を目指していた。当時、石油価格が高騰していたことを受

け、政府は燃料補助金削減に伴う貧困層への影響を緩和すべく補償プログラムを導入し、貧困地域を対象に保健や初等教育サービスの充実、小規模インフラ整備、貧困層への現金支給等を緊急に実施していた。

かかる状況下、貧困削減事業を全国レベルで包括的に実施すべく、2008年から住民エンパワーメント全国プログラム（PNPM）が実施された。貧困削減地方インフラ開発事業<sup>58</sup>（以下、RISE）は、PNPMのサブ・プログラムのうち、特に小規模インフラ整備を担うべく、JICA円借款事業として実施された。RISEは、イ国内で貧困層の多い地域を対象に、地域住民のニーズに基づき①交通関連施設、②上水・衛生関連施設、③生産関連施設、④市場関連施設、⑤保健関連施設、⑥教育関連施設の基礎インフラを整備すると共に、⑦マイクロ・クレジット<sup>59</sup>をパイロット的に導入することにより、当該地域に居住する貧困層の経済活性化及び社会サービスへのアクセス改善を図り、同国の貧困削減、地域経済の自立的発展、地域社会の自立能力向上、及び地方政府の行政能力の強化に寄与することを目的としていた。

表 3-1 貧困削減地方インフラ開発事業（RISE-I, II）の概要

	RISE-I	RISE-II
事業期間	2007年3月～2014年7月	2014年2月～2016年12月
対象地域	9州35県237郡 <sup>注)</sup> 北スマトラ州、ジャンピ州、ベンクル州、バンカ・ビリトゥン州、西カリマンタン州、南カリマンタン州、南スラウェシ州、西スラウェシ州、西ヌサテングラ州	
総事業費	315.6億円	139.4億円
借款額	235.2億円	100.3億円
実施機関等	実施機関：公共事業省（当時）居住環境総局 調整機関：国家開発企画庁 関係機関：内務省、海洋水産省、中小企業組合省、農業省、環境林業省、保健省、商業省	
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水供給・衛生関連インフラ</li> <li>・小規模灌漑インフラ</li> <li>・市場施設</li> <li>・一次保健施設</li> <li>・小・中学校施設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交通・輸送施設</li> <li>・水供給と衛生施設</li> <li>・小規模灌漑施設</li> <li>・市場施設</li> <li>・一次保健施設</li> <li>・小学校施設</li> </ul>

出所：RISEプロジェクトチーム資料から調査団作成

注記：RISE-Iは、事業規模が縮小され、最終的には24県を対象に実施した。

2014年11月までの時点で、RISEは9州35県237郡を対象に実施され、各県が空間開発計画の一環として策定する県戦略地域（開発計画）（以下、KSK：Kawasan Strategis Kabupaten）の実現に貢献している<sup>60</sup>。KSKは、各県が指定する主要製品の生産・流通を促進し地域経済の活性化を図ることを意図しており、そのために必要なインフラ施設の整備をRISEが支援するという形がとられている。

<sup>58</sup> 英文略称は RISE-I (Regional Infrastructure for Social and Economic Development)、RISE-II (Rural Settlement Infrastructure and Kabupaten Strategic Areas Development) インドネシア語略称は PNPM-PISEW (Pegembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah)。

<sup>59</sup> マイクロ・クレジットのコンポーネントは、実施体制上の問題等からキャンセルされた。

<sup>60</sup> 2014年11月20日付 PU-net（公共事業・国民住宅省 HP）掲載情報による。

下表に、スラウェシ地域の対象 2 州で実施されている KSK の実績を示す。郡レベルの実施地域数は 17、村落数は 158 村、裨益人口は 416,445 名である。特産品でみると、水稲 (1-KSK) とメイズ (4-KSK) 牛 (2-KSK)、カカオ (6-KSK) のほか、バナナ、ココナツ、海藻、マングローブ蟹、海洋漁業がそれぞれ 1-KSK となっている。

表 3-2 KSK の対象地域と主要商品

州	県 ( ) 内は RISE 対象郡	KSK	KSK 対象郡	村 落 数	人口	主要産品
南 ス ラ ウ エ シ 州	ボネ県 (15)	KSK Bone	Awangpone Palakka Barebbo	18	78,493	カカオ 牛 マングローブ蟹
	シンジャイ県 (8)	KSK Sinjai	Sinjai- Sulatan, Tellulim poc	22	68,695	水稲 メイズ カカオ
	エンカン県 (7)	KSK Mansenremp ulu	Enrekang, Gendana, Maiwa,	47	64,341	牛 メイズ カカオ
	ジェネポント県 (6)	KSK Jeneponto	Arungkeke, Binamu, Batang	26	92,047	海藻 メイズ
西 ス ラ ウ エ シ 州	マムジュ県 (6)	KSK Mamuju	Simboro	8	25,724	カカオ 海洋漁業
	中マムジュ県 (4)	KSK Mamuju Tengah	Tobadak, Topoyo	23	52,769	カカオ メイズ バナナ
	北マムジュ県 (9)	KSK Bambarasa	Bambaira Bambalamotu Sarjo	14	34,376	カカオ ココナツ
合 計		7-KSK	17 郡	158	416,445	---

出所：RISE プロジェクトチーム資料より

注記：各県の対象郡は KSK 事業を実施した郡を示し、RISE 事業の対象郡数の内数である。

## (2) RISE の実施とファシリテーター育成

RISE における個々のプロジェクトの計画は、郡レベルのムスレンバンとは別のプロセスで策定される。村のファシリテーターによる支援を受けながら、分野別課題検討グループ (KDS: Kelompok Diskusi Sektor) がプロジェクト・リストを作成し、それを基に郡レベルのワーキング・グループが郡計画を取り纏める。郡のワーキング・グループは、各分野の代表、郡に配置されたファシリテーター及び技術者から構成される。郡の計画書は他の郡のものと合わせて、KSK 政策の観点から摺り合わせられ、計画書の確認が行われる。その後、県レベルのムスレンバンに上げられ、協議される。

プロジェクトの実施段階においては、郡計画書を基に、郡ファシリテーターと技術者によりプロジェクトごとに設計が行われ、村長の承認を得て組成された実施組織 (LMD: Lembaga Masyarakat Desa) が郡長からの委任状を得て事業を実施する。経費は郡のプロジェクト事務所へ請求され、管区の財務局から LMD に支払われる。プロジェクトからのファシリテーターは、郡と県にそれぞれ 1 名ずつ配置される。

RISE におけるファシリテーター研修は、州・県・郡・村の各行政レベルに応じて組織的かつ段階的に実施されている。州レベルで TOT を受けた者が県レベルに対する研修講師となり、県で研修を受けた者が郡レベルに対する研修を実施する。更に、郡で研修を受けた者が村の関係者やファシリテーターに対して研修を施し、参加型の事業計画と事業実施を支援する。RISE-I ではこのようなカスケード式のファシリテーター研修が行われた。研修期間は、州、県、郡については 8 日間、村については 2 日間を原則としていた。

上記研修のデザインはプロジェクトが行った。予算の手当てと実施については、州と県の方は内務省村落エンパワーメント総局 (PMD) が行い、郡と村の分については公共事業省 (当時) 居住環境総局 (Cipta Karya) が担った。プロジェクトが全国広範囲で実施されたことから、研修教材は共通のものではなく、各地の状況に合わせて個別に用意された。RISE は PNPM の 1 コンポーネントであったが、他のコンポーネントとの間でファシリテーター研修の内容・実施方法について調整が図られることはなかった。世銀は世銀、JICA は JICA のやり方で行われた。なお、RISE-II の段階では、RISE-I のファシリテーターを活用し、KSK 実施に係る技術研修 (例: 産品開発手法) と、県レベル研修における郡の能力強化が追加された。

### (3) 事業実施の事例

以下に、西スラウェシ州マムジュ県と北マムジュ県、南スラウェシ州エンレカン県で実施された RISE 事業の実施例を紹介する。

#### 事例 1: マムジュ県シンボロ郡の漁業振興

2012 年末に、漁船の係留施設 (簡易棧橋) と魚市場が建設され、より多くの漁船が寄港出来るようになり、また、水産輸出業者が漁民から魚を買い付け易くなり、市場需要に応えられるようになった。係留施設や魚市場には、水産関連業者だけでなく、食糧品店や野菜店などからも買い付けの業者が訪れ、また物流の円滑化が図られたことで、多くの人々が新しいビジネス (食品店、青果店、豆売り、ガソリンや軽油の小売、オジェック (バイク・タクシー) 等) を開始したとされる。シンボロ郡海洋水産事務所のデータによると、同郡の 2012 年の漁獲高は 5,188.23 トン/年であったのが、2013 年は 5,965.88 トン/年に増加した。

#### 事例 2: 北マムジュ県のココナツ (コプラ) の振興

KSK Bambarasa (北マムジュ県バンバラ郡、バンバラモトゥ郡、サルジョ郡からなる KSK) における主要産品は、カカオとココナツである。ココナツのプランテーションはコミュニティによって管理されている。RISE 事業では、コプラ<sup>61</sup>をつくるためのココナツ蒸し焼き施設が建設された。それまでの乾燥方法は、プランテーション周辺地あるいは家屋裏庭での天日干しであり、コプラの生産高は天候等の環境条件に左右

<sup>61</sup> ココナツの果実の胚乳を乾燥したもので、コプラ油は、マーガリンなどの加工食品の原料油脂や石鹸、蝋燭など日用的な工業製品の原料として用いられる。

されていた。現在、農民はコミュニティの維持管理グループ（KPP）が運営しているココナツ蒸し焼き施設を利用することで、天候に左右されることなく、安定的にコブラを生産することが出来る。KPPは、蒸し焼き施設を利用する農民から施設利用料やココナツ運搬料<sup>62</sup>を徴収し、その収益を蒸し焼き施設の維持管理費に充てている。

#### 事例 3：エンレカン県バントゥバントゥ郡ルンジェン村の吊橋

ルンジェン村の主要産品はカカオと野菜である。複雑な地形条件のため、農地（2,000ha）から村の中心地までのアクセス条件が悪く、農民に大きな負担が強いられていたところ、RISE 事業によって、長さ 25m、幅 1.5mの吊り橋が架けられ、交通の便が向上した。吊り橋が出来たことで、荷車やオートバイによる産品輸送効率が向上し、輸送時間が大幅に短縮した。また農民の生活時間にも、ゆとりが生まれた。

#### (4) 事業の成果

RISE 事業のコンサルタント・チームによると<sup>63</sup>、同事業が実施された村々の 95%以上がプロジェクトの成果に満足しているとのこと。水供給の改善や共同トイレ整備による衛生環境の向上、伝染病の減少、あるいは道路整備による通学時間の短縮等の効果が認められる。また、KSK 地域では、主要産品の生産量・生産性が全体的に向上したと報告されている。また、課題分野別の協議グループ（KDS: Kelompok Diskusi Sektor）による参加型の問題特定及び計画策定と、村の自立組織（LKD : Lembaga Keswadayaan Desa）による事業実施という経験を通じて、村民の結束力と自立性が高まったと評価されている。

事業成果に関連し、個別に観察された事項を以下に列記する。

- ✓ 農民（グループ）による主要産品の輸送が増加している。
- ✓ 農産物流通は、仲買業者によるものが依然として優勢であるが、仲買業者が村に来る頻度が高まったことから、農民の交渉力が向上したといえる。
- ✓ 郡から村へのソーシャライゼーションや研修の機会が増加した。
- ✓ 郡が実施する研修プログラムへの女性の参加が増加した。
- ✓ 郡の中期計画（RENCANA Kecamatan）や年次投資計画（PIK）の作成を通じ、郡レベルの計画策定能力が向上した。
- ✓ 県レベルにおいても、事業実施を通じて組織的能力の向上が図られた。

上記のような成果が認められる一方、改善を要す課題も指摘されている。すなわち；

- ✓ 県が計画・実施する開発政策・プログラム（RPJMD）と、セクター別の開発戦略（Renstra）や事業計画（Rencana Kerja）あるいは郡開発戦略（Renstra Kecamatan）の間の整合性・一貫性を高める必要がある。

<sup>62</sup> 農民らが蒸し焼き施設を使用するごとに（4,000 個前後のココナツを蒸し焼き出来る）50,000 ルピアの利用料を受け取る。また、ココナツ畑から蒸し焼き施設まで牛車で運搬するサービス料として、一回あたり 10,000～20,000 ルピアを得ている。

<sup>63</sup> 同チームから本調査団に提出された調査回答書「List of Research Questions: Ministry of Public Works and Public Housing, March 2015, JICA Study Team」に基づく。

- ✓ RISE 事業で整備された施設等の運営維持管理を担う組織体（KPP）のパフォーマンスが十分であるとは云えず、財務面を含む運営能力の強化が必要である。

RISE は、公共事業省（当時）居住環境総局を実施機関として、世銀が支援事務局を務める PNPМ (住民エンパワーメント国家プログラム) の一環として実施されてきた。2014 年に PNPМ が終了してからも、RISE は新政権の地域経済開発政策に対応し、KSK を対象とした主要製品の開発、コミュニティ・ビジネスの振興、インフラの整備、資金的な支援（産品開発やコミュニティ・ビジネスへ）、施設の運営維持管理体制強化といったことに重点を置きつつ、実施されている。

## 第4章 ドナー国・国際機関による地方開発セクター支援の取り組み

本章では、インドネシアを支援する主要ドナー国・国際機関が地方開発セクターにおいて実施している支援・協力の取り組みについて調査した結果をとりまとめると共に（4-1）、東部インドネシア地域（パプア州を含む）における事業の特徴を分析する（4-2）。また、他国における地方開発セクター支援（特に、地方開発に係る地方行政能力強化）の経験から、インドネシアの地方開発に適用可能あるいは有用と考えられる技術的アプローチを整理する（4-3）。

### 4-1 各機関の事業概要

第1次現地調査では、2つの国際機関（世界銀行、アジア開発銀行）と4つのドナー国機関（オーストラリア：DFAT、アメリカ：USAID、ドイツ：GIZ、カナダ：DFATD）を訪問し、各機関がこれまでインドネシアで実施してきた支援事業の概要と新国家中期開発計画への対応状況について、インタビュー調査を行った。各機関から収集された情報を以下にまとめる。

#### (1) 世界銀行

##### 支援・協力の実施概要

世界銀行（以下、世銀）は、インドネシアにとって最大のドナーである。2015年の資金協力額（コミットメント・ベース）は10億ドル（約1,190億円）で、現在42のプロジェクト/プログラムが実施され、インドネシア政府の開発課題への取り組みを支援している<sup>64</sup>。

2013～2015年のCountry Partnership Strategyに示された協力の焦点は、以下の4分野である。すなわち、

- 1) 経済成長：コネクティビティと物流の向上、競争と革新のためのビジネス規制環境の改善、金融セクターの安定化、インフラ投資の質と効率の向上、公共財政管理の向上に係る支援。
- 2) 雇用創出：教育マネジメントとガバナンスの向上、技術開発分野の人材育成、社会保険改革の実施に必要な組織改革に係る支援。
- 3) 貧困削減：貧困層や脆弱な世帯を対象とする政府のコミュニティ開発プログラムのデザイン及び実績の向上、農業の活性化促進、質の高いヘルスケアへのアクセスを向上することによる健康と栄養の改善（特に母子保健、HIV/AIDS検査分野）、安全な水や衛生環境へのアクセス向上に係る支援。
- 4) 環境保全：インドネシアのREDD+戦略の実施、サンゴ及び海洋資源の保護、災害・気候変動削減と適応策のスケールアップに係る支援。

<sup>64</sup> <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia/projects> より（1ドル=119円で換算）。



地方開発やコミュニティ主導型開発の分野において、世銀はリーディング・ドナーとしてインドネシア政府の重要貧困削減プログラムである PNPM を 2007 年から 2014 年にわたり支援してきた。PNPM プログラムの主要コンポーネントである PNPM-Mandiri（世銀は PNPM-Rural と PNPM-Urban）や PNPM-Generasi に対して資金供与を行う一方、実施面でも PNPM Support Facility (PSF) を主導し、二国間ドナーからの出資金をプールしたトラスト・ファンドを管理・運営するなど重要な役割を果たしてきた。

PNPM プログラムは 2014 年をもって終了したところ、大部分のプログラム資金は、汚職等によって使途不明となることなくコミュニティに直接届けられたものの、その一方で、コミュニティの貧困削減に対するインパクトは限定的な範囲にとどまったという見解が示されている。全体の膨大なニーズを解決するには、PNPM プログラムを通じて資金を供与するだけでは十分でなく、それに加え、地方政府（県・市）のサービス・デリバリー能力向上を図るニーズが大きいと評価されている<sup>65</sup>。

その他、本分野で現在実施中の代表的なプロジェクトとしては、Local Government and Decentralization Project II (LGDP-II)、Third Water Supply and Sanitation for Low Income Communities (PAMSIMAS-II)等がある。LGDP-II は、イ国中央政府が地方政府に配賦する均衡資金の 1 つである特別配分金 (DAK: Dana Alokasi Khusus) のうち、県・市政府にインフラ整備資金として供与される部分を財政的に支援するプログラムである。インフラ整備事業の実施を通じ、地方自治体の能力強化（モニタリング、レポート等）を図る一方、中央政府（BAPPENAS）に対しても政策リフォームを課するコンポーネントを盛り込んだ資金協力であり、包括的なガバナンス向上を狙っている。

他方、PAMSIMAS-II は、中央政府のプログラムに対し世銀が資金協力するもので、地方政府の貧困コミュニティに対する安全な水、衛生、保健サービス提供において、コミュニティの参加を促し、住民に対するアカウンタビリティとサービスの質の向上を目指し、ひいては、ミレニアム開発目標（MDG）や持続的開発目標（SDG）の達成を目的とするものである。いずれのプロジェクトも、コミュニティへのサービス向上とそのための中央政府及び地方政府（県/市）の能力及びアカウンタビリティの向上を目的としたアプローチとなっている。

#### 新国家中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）への対応状況

世銀は、政府の新中期開発方針（RPJMN: 2015～2019）に沿った新しい Country Partnership Strategy を現在準備中である。その中で、地方開発・地方政府のサービス供給向上分野については、1）効果的な地方分権を進めるために、中央政府が適切に政策設定を行い、これを地方政府が確実に実施するよう管理すべき、2）地方政府

<sup>65</sup> 世銀インドネシア事務所、シニアマネージャーより。

への資金配賦を確実に成果に結びつけるべき、3) 地域の特徴や能力に合わせインセンティブに変化を与えた支援パッケージを提供すべき、等の問題意識を持っている。

上記の問題意識に基づき、世銀は地方開発分野に係る支援として、主に以下の4つのコンポーネントを政府に対し提案している。

- 1) 財務省及び内務省の財政分権化に対する支援。具体的には、地方交付金を確実に成果へ結びつけるための特別地方交付金（DAK）制度のリフォーム
- 2) ジャカルタ特別州とスラバヤ市が世界的な都市行政体として成長するための、全セクターに対する技術支援とインフラ整備のための資金供与
- 3) 30～40の大・中規模都市に対し、都市化に対応するためのインフラ整備への技術支援及び資金供与（このために地域インフラ開発基金（RIDF：Regional Infrastructure Development Fund）を設置すべく財務省と現在協議中）
- 4) 地方においては、住民のベーシック・ニーズ（教育、保健、給水等）を満たすためのサービス提供向上に係る支援（具体的には PAMSIMAS の拡大、D&D（PNPM-Urban のアップグレード版）等）。

村落法に関連する協力としては、PNPMの未使用資金2億9,000万ドルを村落ファンド運用に必要とされるファシリテーター12,000名を雇用する目的で使用するということがインドネシア政府と合意済みである。今後、村落ファンド交付事業のために世銀が資金供与する可能性について否定はしないものの、村落ファンドが適正に使用されているという状況がイ国政府により検証されることが必須条件である。他方、そもそも村落ファンドはジョコウィ大統領の選挙公約（燃料補助金を撤廃し貧困層への給付に切り替える）から誕生した背景もあり、それを外国からの資金援助で賄うことにはならないとも考えられる。ドナーとしては、村落ファンドが適切に使用されるように、規制や管理の部分で必要な支援を行っていくことが重要と認識している。PNPMから村落ファンドに移行し、それを管理・監督する県・市行政の役割が、これまでより以上に重要になるという見解が示された<sup>66</sup>。

## (2) アジア開発銀行

### 支援・協力の実施概要

アジア開発銀行（以下、ADB）は、資金協力（ローン）と Technical Assistance (TA) の2つのスキームを用いてインドネシア政府を支援している。2015年4月現在、19の資金協力と44のTAを実施中であり、2013～2014年の支援総額（ディスバースメント）は、資金協力10億6,600万ドル（約1,268億円）、TA8,600万ドル（約10億200万円）であった<sup>67</sup>。金額で表すと資金協力に比べてTAの割合は格段に小さいが、TAは非常に重要で効果的な協力であると認識されている。

<sup>66</sup> 世銀インドネシア事務所、プログラムリーダー。

<sup>67</sup> ADB & Indonesia Fact Sheet より

地方開発分野では、これまで地方政府に対し、財務管理、監査、地方債等、財政ガバナンス分野への TA を多く実施してきており、この傾向は今後も継続する予定である。他方、資金協力では、ポリテクニク整備、地方道路開発、再生可能エネルギー開発、灌漑、サンゴ礁保全関連等、地方インフラ開発支援プロジェクトを実施中である。

加えて、都市貧困コミュニティに対し、安全な生活環境を提供する **Neighborhood Upgrading and Shelter Project** や **Water Sanitation Program** を実施している。コミュニティ主導型では、農村よりも都市周辺（Peri-Urban）への支援に焦点を当てる。ADB も PNPM を支援したドナーの一つである。2008 年～2013 年に実施された RIS-PNPM I 及び II は、農村インフラ整備を支援するもので、PNPM-Mandiri の 1 コンポーネントとして位置づけられてきた。その成果については、持続性向上の観点から既存の行政システムを利用し、間接費を極力削減するという条件で実施した結果、支援がコミュニティに行き届いたという点で、一定の成功を収めたと評価されている。

#### 新国家中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）への対応状況

ADB は、イ国政府の新しい中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）に合わせ、**Country Partnership Strategy（CPS : 2015～2019）**を現在策定中であり、2016 年早々には公表される見通しである。中期開発計画で提唱されている「コネクティビティ向上」と「格差是正」に対し、ADB は、コネクティビティと競争力（Competitiveness）の強化という姿勢で支援対応する構えである。

コネクティビティ強化に関しては、カリマンタン、スマトラ、ジャワやバリ等の地域間電力コネクティビティの向上を支援している<sup>68</sup>。また、海洋国家構想に関連するインフラ整備として、港湾そのものではなく、港湾から内陸に続く総計 4,900 km の道路整備（**Regional Road Development Project**）を支援しており、これが同構想に貢献すると考えている。他方、競争力の強化については、IFAD と協力して政府の全国灌漑リハビリ・農業生産性向上プログラム（予算総額 30 億ドル）を支援する。IFAD が農業普及、ADB が灌漑リハビリに対する資金協力を行う予定である。

村落法・村落ファンドに関しては、既に支援策を検討しているドナーもいるが、ADB は現在成り行きを見守っている状況である。村落ファンドの実施においては、村政府のガバナンスが非常に重要であるが、現状の村政府のキャパシティは十分でなく、配賦される資金を首尾良く執行できるかどうか懸念される。インドネシアの地方分権は、地方政府の能力が伴わないままに実施されてしまった感を否めず、未だに上手く機能していない状況がある。かかる状況にあることを認識しつつも、国際ドナー機関として、このような現実を正しく受け止め、注意深く協力を進めることが肝要であるとのコメントが聞かれた。

<sup>68</sup> West Kalimantan Power Grid Strengthening Project、Java-Bali 500-Kilovolt Power Transmission Crossing Project

### (3) オーストラリア／DFAT: Department of Foreign Affairs and Trade (旧 AusAID)

#### 支援・協力の実施概要

オーストラリア（以下、DFAT）の 2013~2014 年の対イ国援助総額（ディスバース・ベース）は、5 億 800 万豪州ドル<sup>69</sup>（約 475 億円）であった。日本の 2013 年のそれは 892 億 4600 万円<sup>70</sup>（ディスバース・ベース）であることから、援助額は日本の約 50%強だが、二国間ドナーの中では日本に次いで援助額の大きい主要ドナー国である。

DAFT の援助プログラムは、持続可能な経済成長及び良い統治と安定への支援を焦点としている。加えて、貿易と投資を促進するための機構強化やインフラ整備による環境づくり、それを支える人材、特に女性の能力強化に注力している。2013 年からは、従来のセクターに焦点を当てたプログラム・デザイン方式から、インドネシア政府の地方分権を支え、基本サービスの提供を向上させるためのマルチセクター・プログラム・デザイン方式にアプローチを変更している。

地方開発分野への支援として、Australia Indonesia Partnership for Decentralization (AIPD)、Promoting Rural Incomes through Strengthening Markets in Agriculture (PRISMA)、Tertiary Irrigation Technical Assistance (TIRTA)、Australia Indonesia Partnership for Maternal and Neonatal Health (AIPMNH)等がある。また、地方インフラ整備に特化したものとして、Eastern Indonesia National Road Improvement Project (EINRIP) や Water and Sanitation for Low Income Communities Project (PAMSIMAS)への政府資金援助等がある。

これらに共通する大きな特徴として、ほとんどのプロジェクトがパプア州や西パプア州を含む東部インドネシア地域を支援対象として含んでいることがある。二国間ドナーの中では、DFAT が最も東部インドネシア地域の開発に注力しているといえよう。

2002 年に開始し、2013 年まで継続された ACCESS (The Australian Community Development and Civil Strengthening Scheme) I 及び II は、南スラウェシ州、南東スラウェシ州、西ヌサテンガラ州、東ヌサテンガラ州の 4 州 20 県 1,127 村を対象とし、現地 CSO と協力してコミュニティ開発支援を行った。実施段階においては、右現地 CSO のメンバーを含めた 17,238 名のファシリテーターを訓練・活用し、村の中期開発計画 RPJMDes (2009~2014) や年次計画の策定を支援した<sup>71</sup>。本件調査チームが訪問した南スラウェシ州の 3 県 4 村では、ACCESS の支援で策定された中期開発計画が改定され、RPJMDes (2015~2019) が出来上がっており、国から交付される村落ファンドや県から支給される ADD を使って実施する事業が盛り込まれた計画書

<sup>69</sup> <http://dfat.gov.au/geo/indonesia/development-assistance/Pages/development-assistance-in-indonesia.aspx> より。1 オーストラリア・ドル=93.5 円で計算。

<sup>70</sup> [www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072225.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072225.pdf) より。

<sup>71</sup> 現地で活動している CSO のメンバーをファシリテーターとして活用することにより、計画策定から実施、会計報告等まで開発プロセス全体を支援することが可能である点が、PNPM や JICA のファシリテーターに比べて優位であると言える。

となっている。ACCESS が終了してからは、それに代わるものとして後述の KOMPAK が 2015 年から開始されている。

上記のような個別プロジェクトに加え、DFAT も PNPM に対する支援を行ってきた。2009 年に 2 億 1,500 万、2012 年に追加で 9,900 万の合計 3 億 1,400 万豪州ドル（約 293 億 5,000 万円）<sup>72</sup>の支援を行った。その内 90%は PSF を通じて実施され、PNPM-Mandiri の実施に貢献した。

#### 新国家中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）への対応状況

オーストラリア政府は、2014 年に RPJMN : 2015～2019 に沿った新しいパートナーシップ戦略を策定し、2015 年から実施している。新戦略の焦点は以下の 4 点である。

- 1) インフラのボトルネック解消
- 2) より高度な成長と貿易に資する基盤を構築するための経済的・社会的なガバナンス向上と政策策定
- 3) 保健及び教育サービス提供の向上
- 4) 奨学金制度による人材育成

具体的なセクターとしては、経済的及び民主的ガバナンス、教育、保健、インフラ整備、社会開発、農村開発、災害被害軽減に注力していく予定である。

村落法に関しては、DFAT は早くから情報収集・分析、政府との協議を開始しており、現在までに、i) PNPM から村落法へ移行するにあたっての関係者の啓蒙、ii) 村落法に関連する政策及び法規の整備支援（内務省、村落省、財務省）、iii) 村落ファシリテーター関連制度の整備支援（LSP-FPM への支援）を進めている。

2015 年 1 月からは、村落法・村落ファンドの実施を直接支援するプロジェクト「Kolaborasi Masyarakat untuk Pelayanan dan Kesejahteraan: KOMPAK」を開始している。KOMPAK は、PNPM に続くコミュニティ主導開発分野への支援として位置づけられており、コミュニティに対するサービス提供の向上及び経済活動の促進を目的としている。PNPM の様なグラント供与は行わず、コミュニティの役割強化、地方政府（県、村レベル）のキャパシティ向上、ファシリテーターの強化、の 3 分野に対する政策アドバイスと技術支援を行う予定である。

2015 年 7 月現在、内務省が進めている村落法に係る地方政府能力開発研修プログラム（第 3 章参照）に関連し、KOMPAK はマスター・トレーナー研修と全レベル対象の研修モジュール開発を支援している。DFAT は、村落法が上手く機能するようになるまでには 4～5 年を要するだろうとの見方を示しており、進捗に合わせて研修活動内容を精査していく予定とのこと。村落法の実施に関し、KOMPAK は早い時期から内務省と組んで支援を進めている模様である。

<sup>72</sup> 2009 年に 2 億 5,000 万、2012 年に追加で 9,900 万オーストラリア・ドルを供与。DFAT プログラムマネージャーからの情報。

#### (4) アメリカ合衆国／USAID

##### 支援・協力の実施概要

アメリカ合衆国（以下、USAID）はインドネシアに対し 1950 年から支援を実施している。2013 年のインドネシア支援総額は 1 億 1,710 万ドル（約 139 億 3,400 万円）であり<sup>73</sup>、二国間ドナーの中では 3～4 番目の協力規模である。

現在の支援は Country Development Cooperation Strategy (CDCS) 2014-2018 に沿って実施されている。支援の柱は、1) 民主的ガバナンス強化、2) 貧困層及び脆弱層への不可欠なサービス提供の向上、3) グローバルな開発優先事項の取り組み推進、4) 科学技術とイノベーションの促進に対する協働、の 4 つである。2014 年からは、支援対象地域を 14 州<sup>74</sup>に絞り、支援投入を集中することにより、確実な成果を出すことを目指している。対象地域は、ニーズと開発優先課題、ステークホルダーの政治的意思、他ドナーとの重複等を考慮して決定されたが、その半数以上が東部インドネシア地域に位置している。

USAID は、NGO（米国及びインドネシア）や民間コンサルタント、大学機関等とプロジェクト・ベースで事業実施契約を結び、再委託された現地の NGO や CSO を通じて市民社会に直接働きかけ、市民社会を強化することにより開発課題に取り組んでいくというアプローチを用いている。

地方開発分野への支援として、コミュニティへのサービス提供向上を目的としたガバナンス強化プロジェクトである KINERJA (Improving Basic Services の意) がある。KINERJA は対象 5 州 20 県<sup>75</sup>において、市民グループ、NGO、組合、学校等から成るグループに対してサービス提供のためのブロック・グラントが与えられ、地元自治体には、これらグループを支援する役割が課せられる。グラントの供与に競争原理を導入しているところがユニークであり、また、焦点分野の 1 つに「経済開発」が指定されている<sup>76</sup>。貧困削減目的に加え、民間セクター支援による経済開発を指向している。これは 2015 年で終了する予定であり、一定の成果を挙げたと評価されている。一方で、USAID も PNPM に出資しており、PSF を通じて実施された。米国本部の別部署が担当したためインドネシア事務所は関与が薄く、その評価に係る意見は聞かれなかった。

##### 新国家中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）への対応状況

現行の CDCS (2014～2018) は、USAID インドネシア事務所が 2012 年から策定を始め、2014 年に完成・公表された。したがって、その内容は必ずしも新国家中期開発計画

<sup>73</sup> USAID ウェブページより。http://results.usaid.gov/indonesia#fy2013

<sup>74</sup> アチェ州、北スマトラ州、西ジャワ州、中央ジャワ州、東ジャワ州、西ヌサトゥンガラ州、西カリマンタン州、中央カリマンタン州、南スラウェシ州、東南スラウェシ州、北マルク州、マルク州、西パプア州、パプア州の 14 州。加えて、保健プロジェクトのみリアウ州でも実施。

<sup>75</sup> アチェ州、西カリマンタン州、東ジャワ州、南スラウェシ州及びマルク州。

<sup>76</sup> KINERJA は、JICA 支援の PRIMA-K の対象地域であった南スラウェシ州ブルクムバ県においても実施され、両プロジェクト間で定期的な情報交換が行われた。

(RPJMN: 2015～2019) を反映したものにはなっていない。しかしながら、上述のように、現行の支援戦略は東部インドネシア地域に相当の重点を置いていることから、現在の CDCS に基づいて支援を継続する方向で変わりはない。

村落法・村落ファンドについては、現行のプロジェクトのうち、特に関連が高そうな母子保健プロジェクトや森林プロジェクト等にどの様に反映していくかについて検討を開始しているが、具体策は未定である。インドネシアでは、県レベルには十分な開発資金があるものの、それを使って村・コミュニティレベルにサービスを確実に届けることが出来ていない。その部分へ上手く介入し、支援することが重要であろうとの見解が示された<sup>77</sup>。

## (5) ドイツ/GIZ

### 支援・協力の実施概要

インドネシアは、ドイツ（以下、GIZ）の国際協力の優先パートナー国の一つであり、GIZ は 1975 年以来インドネシアの開発を支援してきた。2013 年 11 月の政府間交渉で、エネルギーと気候変動、包括的な成長及びグッドガバナンスとグローバルなネットワークの 3 つの開発分野に焦点を置くことをインドネシア政府と合意し、2015 年 7 月現在、総額 1 億 2,700 万ユーロ（約 165 億 6,000 万円相当<sup>78</sup>）、35 プロジェクトが実施中されている<sup>79</sup>。気候変動に係る案件及び ASEAN 関連の協力案件が他ドナーに比べて多いのが特徴である。

地方開発分野では、Local and Regional Economic Development (LRED) を 2004 年から実施している。LRED は、GIZ が全世界で展開するフラッグシップ的なプロジェクトであり、中小企業を対象に地場産業振興支援を目的として実施している。国ごとに内容が調整され、インドネシアの場合は、県・市をカウンターパートとし、製品のバリューチェーン分析と強化、クラスター開発、起業家研修、ビジネス環境の分析・整備等をツールとして、地方政府、民間企業、大学、業界団体、協同組合等様々なステークホルダーを巻き込み、地場産業の振興を図っている。中部ジャワ州、西カリマンタン州、西ヌサテンガラ州の 3 つのパイロット地域を対象に、10 年を超える息の長い協力活動を実施している。このプロジェクトは 2014 年に終了したところ、2015 年からは、Sustainable Regional Economic Growth and Investment Programme (SREGIP) として、引き続き同様の支援を開始した段階にある。

地方開発を支える地方分権・ガバナンスの分野に関しては、GIZ は過去 20 年以上にわたりインドネシアの地方分権化を支えるべく、法的枠組みの構築や地方政府のキャパシティ・ビルディング等、幅広い分野で支援を続けてきた。GIZ は、これまでの協力は一定の役割を果たしたと判断・評価し、2～3 年前に地方分権化及び地方政府への

<sup>77</sup> USAID インドネシア事務所次長。

<sup>78</sup> 1 ユーロ=130 円で計算。

<sup>79</sup> [https://www.giz.de/projekttdaten/index.action?request\\_locale=en\\_EN#?region=2&countries=ID](https://www.giz.de/projekttdaten/index.action?request_locale=en_EN#?region=2&countries=ID)



直接の協力を終了することを決定した。その後、支援の焦点は中央政府のガバナンス・リフォームに切り替えられた。

現在実施中のガバナンスプロジェクト **Transforming Administration-Strengthening Innovation (TRANSFORMASI)** では、コンポーネントの一つとして、中央政府が地方政府を強化することを支援する、あるいは市民社会が地方政府に対し良いサービスを提供するように働きかけることを促進する方法で、間接的に地方行政能力強化を行っている。

GIZ は、PNPM に対して支援を行っていない唯一の主要ドナーである。PNPM 実施当時、GIZ は、県・市レベル以上の地方政府を支援することを方針としていたこともあり、コミュニティに直接開発資金を流す PNPM は、必ずしもその方針にそぐわないものであったことが理由の一つである<sup>80</sup>。

#### 新国家中期開発計画 (RPJMN: 2015~2019) への対応状況

GIZ プロジェクトオフィサーによると、インドネシア政府とのコンサルテーションが 2015 年 10 月に予定されており、その後支援方針等が決定されるものと見込まれる状況にあって、現在は従来のプロジェクトを継続中である。ジョコウィ大統領が掲げるテクノパーク構想は、GIZ が中部ジャワ州のソロ市で実施した<sup>81</sup>上述の LRED プロジェクトと職業訓練プロジェクトの活動と関連していると考えられるものの、対象地域ごとに環境 (対象産品/産業やステークホルダーの能力など) を良く見極めながら進めていく必要があると分析している。

村落法に関しては、GIZ として具体的な対応は検討していないが、非公式には BAPPENAS と情報交換を行っている。村落法・村落ファンドの施行により多額の開発資金が村に流れるが、村落行政のアカウンタビリティが足りず実施面が懸念される。

#### (6) カナダ/DFATD: Department of Foreign Affairs and Trade and Development (旧 CIDA)

##### 支援・協力の実施概要

2012~2013 年のインドネシアに対するカナダ (以下、DFATD) の支援額は、2,930 万カナダドル (28 億 4,000 万円)<sup>82</sup>であり、二国間ドナーの中では決して大型ドナーとは言えない。個々のプロジェクト規模も大きくなく、いわゆる選択と集中の方針で、スラウェシを重点地域として息の長い協力を継続している。

DFATD は、パイロットプロジェクトを実施し、成功事例をモデル化して他の地域へ応用・展開していくというアプローチを取っている。現在 14 のプロジェクトを実施中で、協力分野は、人材育成、経済発展支援、流域開発、環境保全である。2014 年には、インドネシアをカナダの国際開発協力の焦点国の一つとし、経済的な基盤を成す人々

<sup>80</sup> GIZ へのインタビューから。

<sup>81</sup> 当時ジョコウィ大統領はソロ市の市長であった。

<sup>82</sup> <http://www.international.gc.ca/development-developpement/countries-pays/indonesia-indonesie.aspx?lang=eng> より。1 カナダドル= 97 円で計算。

への投資と民主的ガバナンスの強化を通じて、貧しい人々（女性と男性）のための持続可能な経済的繁栄の実現に資することを目標としている。また、プロジェクトの成果をイ国政府の政策に組み込んでいくことにも積極的である。例えば、BAPPENAS が中心となって進めているジェンダーに配慮した計画・予算編成を通じた国家ジェンダー主流化戦略（National Strategy to Accelerate Gender Mainstreaming through Gender Responsive Planning and Budgeting）も、DFATD の協力コンセプトが基になっている。

DFATD は、カナダの国際機関への出資資金及び二国間協力資金の両方を担当しているため、協カスキームに柔軟性があるのが特徴である。例えば、カナダの二国間協力資金を用いて世銀や ADB 等の国際機関を実施機関としたプロジェクトを実施する<sup>83</sup>、あるいは裨益国や国際機関が実施する特定のプロジェクトや TA に対し資金援助する<sup>84</sup>、DFATD 独自のプロジェクトを、カナダの NGO やシンクタンク、大学等と契約を結び、現地 NGO や CSO も巻き込んで実施する<sup>85</sup>等の様々なパターンが見られる。

また、DFATD は、PNPM-Green に対し 1,650 万カナダドル（約 16 億円）の資金協力を行い、これは PSF を通じて実施された。PNPM-Green は 2 年間で終了したが、この中で生まれた環境アセスメントをすべての PNPM 事業で適応することが義務付けられたことは大きな成果であったと評価している。

#### 新国家中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）への対応状況

DFATD は、RPJMN: 2015～2019 やジョコウィ大統領の *NAWACITA* に対しては、現在まで成り行きを見守っている状況である。インドネシア政府から要請があれば、これまで協力の焦点地域であったスラウェシから、さらに東側へ支援を拡大する準備はある。人材育成、職業訓練分野を支援の柱とする DFATD にとって、最も興味深い分野は「skills for employment and investment in people」であり、これに対してどのように支援プログラムをデザインしていくかが課題である。

村落法に関しても、今の段階では支援は検討していない。村落ファンドは PNPM と同じ目的を持ったスキームであるが、村落ファンドを有効活用するには村のキャパシティは低く、ファシリテーターに依存しなければならない状況が続くであろう。理想的には行政体の能力強化が図られ、ファシリテーターが必要でなくなるような状態となることであろう、との見解が示された。

#### 4-2 東部インドネシア地域における事業実施上の特徴

各機関とも支援対象地域として東部インドネシア地域をカバーしているが、その関与の程度には濃淡がある。世銀や ADB は、全国を対象とした政府プロジェクトへの資金供与を多く実施していることもあり、必然的に東部インドネシア地域も支援対象地

<sup>83</sup> Skills for Employment in Indonesia (ADB)、Indonesia Agribusiness Development (IFC)等。

<sup>84</sup> PNPM 等。

<sup>85</sup> Sulawesi Economic Development Strategy Project、Restoring Coastal Livelihoods in South Sulawesi Project 等。

域として含むことになる。ADB の場合、実施中の資金協力の約 60%は東部インドネシア地域に振り向けられている。

一方、DFAT は、元より東部インドネシア地域に重点を置いた協力を実施している。特に、パプア州及び西パプア州は、他地域に比べ、政府も CSO も住民に適切なサービスを提供するための行政機構や能力が不足しているため、人材育成や法規制整備に注力している。なお、東部インドネシア地域の支援において、DFAT はインドネシアの組織である BaKTI と協力している。

マカッサル市に拠点を構える BaKTI は、世銀プログラムの支援事務所として 2004 年に設立されて以来、東インドネシア地域の Knowledge Exchange 組織として、各国ドナーの支援を受けて運営が継続されてきた。JICA マカッサル・フィールド事務所及びその業務を一部引き継いだ JICA 地域開発プログラム・マネージャー事務所は、BaKTI と定期的な情報交換を行っていた。財団として独立してからの BaKTI は、東部インドネシア開発に関する情報バンクの機能を担うとともに、DFAT、DFATD 等のプロジェクト並びに CDP や PRIMA-K プロジェクトの活動の一部を受託実施する機関としても、活発に活動している。

DFAT と同様、東部インドネシアに支援の重点を置いている USAID は、同地域に対し特別なプロジェクトを形成して実施するのではなく、他地域でも実施しているプロジェクトの対象地域の一つとして東部インドネシア地域を含めるというアプローチを採っている。地域の状況に合わせ、プロジェクトのコンポーネントや実施体制を変える等の工夫をしており、例えば、前出の KINERJA プロジェクトは、パプア州では保健コンポーネントだけに絞って実施されている<sup>86</sup>。パプア州では、ステークホルダーの能力が低く、地元の CSO だけでは事業がうまく回らないため、州外から追加の専門家を投入して対応している。ジャカルタからも担当者が度々訪れて調整する必要もある。加えて、パプア州では物価が高く事業費用が嵩み、費用対効果は必ずしも高くはないが、ニーズが高く、またドナーとしての存在感を示すことが重要であるという認識の下、支援を継続している。

支援・協力の規模感は小さいものの、DFATD も長年に亘り東部インドネシア地域への協力を実施してきた。DFATD は一貫してスラウェシ 6 州を中心に支援を展開している。数十年前にはパプア州で事業を実施したこともあり、インドネシア政府からの要請次第では、スラウェシ以東にも支援を展開する可能性はある。スラウェシ以東の協力は費用が嵩み、莫大なキャパビルが必要となろうが、その場合、現在も関わっている BaKTI との協力が有効であるとの認識が示された。

GIZ は、全国を対象地域としているプロジェクトの中に東部インドネシアも含めているという程度の関与である。同地域への支援は、ロジスティックの効率が悪く、ステークホルダーの関心や能力が不足している点に加え、他ドナーと重複しないような調整

<sup>86</sup> 他の対象州では、教育、ガバナンス、経済開発、保健の 4 コンポーネントを実施。

が必要となる等、厄介な点が多い。そのため、パプア州政府や地元大学とのネットワークは持ち合わせているものの、今のところ具体的な支援は予定していない。

以上のように、東部インドネシア地域で支援を実施している機関は、同地域の特殊性（地勢的、社会経済的、民族的）やステークホルダーの能力に鑑み、柔軟にプロジェクトのコンポーネントや実施体制を調整する等の対応を図っていることが伺える。

特にパプア州については、インドネシア国内他地域の延長として単純に捉えることは難しく、アプローチを工夫する必要がある、あるいは現地 NGO と協働することが有効かつ重要であるという見解が共通に示された<sup>87</sup>。このことに関連し、上述の BaKTI には、東部インドネシア地域に関する情報が蓄積されており、事業実施に必要なリソースもあることから、東部インドネシア地域、とりわけスラウェシ以東の地域で支援・協力活動を実施する場合には、有力なパートナーとなりうるであろう。

#### 4-3 地方開発セクター支援の他国事例

ここでは、他国における地方開発セクター支援（特に、地方開発に係る地方行政能力強化）の経験から、インドネシアの地方開発に適用可能あるいは有用と考えられる技術的アプローチを整理する。

##### (1) 村落間リンケージ強化による広域連合体の活用：パレスチナ自治区の事例から

中央政府と地方行政体、地方行政体とコミュニティといった上下方向のリンケージ強化は、地方開発分野における重要な課題の一つと云える。インドネシアにおいても、地方行政能力強化に係る JICA の協力においては、地方分権化により弱まっていた「中央と地方のリンケージ強化」が 2002 年以降の戦略的焦点の一つとされてきた。また、CDP では「地方行政と住民のリンケージ」を強化するための協働メカニズムの構築が重視されていた。上下方向のリンケージ強化に加え、横方向のリンケージ強化を図ることも重要である。能力やリソースに限りのある下位行政レベルにおいて、横方向のリンケージを強化することは、サービス効率を高める上で有効な手段となりうる。

パレスチナ自治区には、部族を核とした 480 以上の地方自治ユニット（以下、LGU）が存在するが、個々のユニットは規模が小さく行財政能力もリソースも十分ではない。そのため、LGU 間の連携体である広域自治体連合（JSCs: Joint Service Councils）を各地に導入し、LGU が本来実施すべき地域開発や公共サービス提供を JSC に担わせるための体制整備と能力強化を目指す取り組みが行われてきた<sup>88</sup>。JSC の役割として、主に以下の 3 点が挙げられる。

- 住民による活動の推進・調整機能：住民間で情報の交換・共有や協力を推進することにより住民の経済活動機会の効果的活用を促進
- 直接的なサービス提供機能：地方自治体としての公共サービス提供

<sup>87</sup> COMMIT, USAID, DFAT からの意見。

<sup>88</sup> JICA 「パレスチナ自治区地方行政制度改善プロジェクト（パイロット事業）」より。

- 間接的なサービス提供機能：各庁による特定の行政サービス提供を推進・調整・モニターし、これら行政サービスの一部を実施

広域自治体連合で一部事業を実施することにより、LGU が有する限られた能力・リソースを補い合い有効に活用出来るようになる。また、規模の経済も働き、単独では経済的に無理のあるサービス提供も可能になるという利点がある。この仕組みを利用して、JICA はヨルダン川西岸地区にある複数の LGU を対象に廃棄物収集・処理（17 の LGU から成る JSC）、幼稚園建設・運営（4 つの LGU とコミュニティ・グループから成る JSC）、公共乗合バスの運営（4 つの LGU から成る JSC）、配電盤設置と電気料金徴収（3 つの LGU から成る JSC）、ユースセンターの設立・運営（6 つの LGU から成る JSC）等のサービス提供事業を実施した。

インドネシアにおいても、村落ファンド導入により、村落が主体となって住民にサービス提供することになるが、能力や経験が十分であるとは云えず、サービスが効果的・効率的に提供されないのではないかと懸念される。従来、複数村をカバーする形の開発事業やサービス提供は、県政府の役割として法律で定められているものの、新たに制定された村落法では、村落ファンドを活用し複数の村が協力して事業を実施することを認めている。これまで、村レベルで実施される事業は、村民が労働力を提供して実施する小規模インフラ整備が多かったが、村落ファンド交付によって開発資金が増加すると、従来よりも規模の大きな事業実施が可能となる。さらに、複数村で連合体を構え、郡や県の指導・支援を仰ぐことで、規模の経済に即した効率的・効果的サービス提供を行う取り組みがあつて然りではなかろうか。

## (2) 地方自治体のパフォーマンスに基づく予算配賦の仕組み (PBA: Performance-based Allocation) : バングラデシュ国及びインドネシア国の事例から

地方自治体が住民に対し良好なサービス提供を行わないのは、能力や権限あるいはリソースが欠落しているからではなく、インセンティブが欠如していることが原因であると分析するものもある<sup>89</sup>。インセンティブを用いた地方自治体のガバナンス向上の取り組み事例を以下に紹介する。

バングラデシュ国では、地方インフラ整備等の開発資金源となる中央から郡（ウポジラ）への地方交付金（ブロック・グラント）を PBA で配賦することが検討されている<sup>90</sup>。予め設定したガバナンス関連指標を用いて、郡政府のガバナンスを評価・採点し、順位付けを行い、上位成績を獲得した郡に対してのみ特別交付金を与えるという仕組みである。これがインセンティブとして働き、郡政府はガバナンス向上に努め、同交付金を用いてコミュニティのニーズに対応したプロジェクト（主に基礎インフラ整備）を実施することが想定されている。各郡に課されるガバナンス指標は、郡が果たすべき役割として同国の法律に規定されているものの中から選ばれる。

<sup>89</sup> Village and Sub-district Functions in Decentralized Indonesia. Hans Antlov and Sutoro Eko, 2012.

<sup>90</sup> JICA 「バングラデシュ国地方行政強化事業準備調査」より。

同様に、世銀は郡の下位に位置するユニオンに対し一部 PBA によるブロック・グラント交付を行っている。村に渡るブロック・グラントは平均 100 万円～170 万円程度。全体の 25%は対象全村に同額分配され、残り 75%が人口、面積及び村政府パフォーマンス（具体的には、参加型計画策定、半年毎及び年次の進捗報告書提出、予算公開、財務報告、監査といった活動の実施程度）に基づく PBA 方式で分配される。

バ国は汚職がひどく、使途不明となっている交付金も多いとされる状況にあって、世銀は PBA の仕組みに透明性を持たせることが、ユニオン政府にとって有効なインセンティブとして働くと分析している。

競争原理に基づき、パフォーマンスが高いところにより多くの開発資金が与えられるという PBA がインドネシアに馴染むものかどうかについては、議論が分かれるところであろう。基本条件に恵まれ、比較的能力が高くリソースが得やすい村／コミュニティ（一般には、開発の進展した都市部近郊村）が、より多くの開発資金を獲得しやすく、そうではない不利な村／コミュニティとの格差が広がってしまう懸念があることは否めない。また、開発が遅れている地域の住民の不公平感を助長してしまう恐れもある。地方格差是正を国家開発政策の一つに掲げているイ国への適用をどのように考えるべきだろうか。

これには、2014 年まで実施された PNPM-Generasi において PBA の考え方が取り入れられていたことが参考事例になるだろう。PNPM-Generasi は、保健と教育に係る MDGs の達成が遅れている地域の村／コミュニティにブロック・グラントを与え、当該指標の向上を促すプログラムであった。世銀は、このプログラムにおいて、264 郡 2,100 村を対象に PBA 配賦システムを導入し、村の母子保健や教育分野のサービス提供においてインセンティブとして働くかどうかを調査した。

保健・教育に係る 12 指標を用い、ブロック・グラント総額の 20%を PBA として村に配賦した結果、開始後 18 ヶ月までは PBA によるインセンティブ効果が、特に保健セクターで認められた。30 ヶ月後になると PBA である・なしによる差が見られなくなったが、これは、インセンティブ効果が薄れたわけではなく、PBA のない村でもブロック・グラント自体の効果が発現し、アウトカムの差が小さくなったためとしている。PBA 配賦は、アウトカム発現の立ち上がりを早める効果があったと結論付けている<sup>91</sup>。

イ国では従来より、グッド・プラクティス認定や表彰を与えることを地方行政関係者のインセンティブとする傾向が強く、競争原理に基づく PBA は地方行政の努力を引き出すためのインセンティブの一つとして有効と考えられる。不公平感を抑えるために、PBA による配賦割合を比較的小さなところから始め、地方自治体の努力度合いを見ながら徐々に大きくしていくようなアプローチをとる、あるいは不利な村／コミュニティには、別途グラントを供与する仕組みを設ける等の工夫を施すことが考えられる。

地方コミュニティ開発を目的とした円借款事業等においても、PBA は導入しうる。こ

<sup>91</sup> Should aid reward performance? Evidence from a field experiment on health and education in Indonesia, *American Economic Journal: Applied Economics* 2014, 6 (4): 1-34, Benjamin A. Olken, Junko Onishi, and Susan Wong.



の場合、地方自治体の行政官に対し、グッド・ガバナンスや良質な公共サービス提供に係る能力強化支援を提供することが肝要である。

### (3) 地方自治体能力向上及びアカウンタビリティ強化に係る研修実施：バングラデシュ国の事例から

バングラデシュ国の地方自治体は、64の県、488の郡及び4,550のユニオンから成っている<sup>92</sup>。県と郡には中央政府が直接雇用する行政官が配置され、地方行政の各部局を取りまとめている。また、住民投票により選出される長と地方議会も置かれている<sup>93</sup>。この仕組みはイ国の地方自治体構造に似ている。住民に近いレベルで地方開発を担うのは郡とユニオンであり、これら2層の自治体のサービス提供能力を向上し、アカウンタビリティ強化を図ることは重要な課題である。

かかる認識の下、UNDP/UNCDF及びJICA<sup>94</sup>は郡レベルの、世銀はユニオン・レベルの能力強化研修を支援している。同研修には3つの大きな特徴がある。

1点目は、郡を対象とした能力強化研修において、2011年及び2013年の郡の構造と役割の変更及び地方交付金に係る法改正を受け、行政官と議員及び自治体の長を一堂に集め、同じコンテンツの研修を受講させたことである。行政官と議員には異なる役割があり、それぞれ独自の能力開発が必要であるが、改正された法規に基づき、お互いの立場と役割を理解した上で、一致団結して地域開発を進めることが重要であるという思想を反映している。

2点目は、全国にある研修センターを活用し、全郡を対象とする短期集中型の研修を実施したことである。この研修を通じ、全ての郡の行政官と議員が少なくとも知識の面で、同じ土俵に立つことになった。

3点目は、郡レベルのキーパーソンを集めた「郡リソースチーム」を組成したことである。同チームが下層行政体のユニオンに対して能力強化研修を実施する。リソースパーソンによる一回限りの研修ではなく、常に郡に存在するチームが、日常的にユニオンへの支援を行うという仕組みが作られている。

イ国でも、村落法の施行を受け、現在内務省が県や村の行政官に対する研修をカスケード式で実施することを計画している。水平方向及び下方向へのアカウンタビリティを確保するためには、行政官に加え、議員の能力や意識を高めることが重要であり、イ国においても、バ国同様に、地方議会議員を研修対象者として取り込んでいく必要があるだろう。また、村落ファンド交付事業の実施に係る郡の役割はモニタリング・評価であるが、郡レベルにリソース・チーム的な役割を持たせることも同ファンドの効率的・効果的利用を促すための有効策として検討に値しよう。

<sup>92</sup> 県政府の上に区政府もあるが、中央政府の出先であり、地方自治体とは異なる。

<sup>93</sup> 県議会は長らく選挙が行われておらず、現在機能していないため、議会と行政体が共存するのは郡とユニオンのみである。

<sup>94</sup> 2015年より実施予定。

## 第5章 JICAによる地方開発セクター支援の方向性

第2章で概観したイ国新政権下の地方開発政策・制度の動向をふまえ、かつ第3章でレビューしたイ国地方開発セクターにおけるJICAのこれまでのアセットを活用すべく、同セクターに対する支援の方向性を検討する。このとき、第4章で把握した他ドナー国・国際機関の当該セクターにおける実績や新国家中期開発計画への対応状況を睨みつつ、彼らとの補完関係あるいは望ましい役割分担となるように配慮する。

### 5-1 支援策検討の基本方針

第2章では、新大統領が掲げた政権公約（*NAWACITA*）と国家中期開発計画の内容をレビューし、地方開発方針として、ジャワ以外の産業振興、コネクティビティ強化、地方の産業人材育成、並びに地方の事業・投資環境整備の4つに重点が置かれていることを把握した。大きく括ると、地方産業の振興とコネクティビティ強化という2つのテーマが重視されていると理解する。JICA支援の方向性を検討するにあたっては、地方産業振興とコネクティビティ強化の2つに加え、現政権が注力している地方分権の村落レベルへの拡充を重点課題として認識する。これら3つの重点課題に沿って計画・実施されつつある具体的な施策／プログラム（村落ファンド事業、サイエンス／テクノパーク構想、海洋国家構想）に対し、JICAがどのような形（技術協力／資金協力）で介入出来るか・すべきかを検討することを基本に据える（図5-1）。

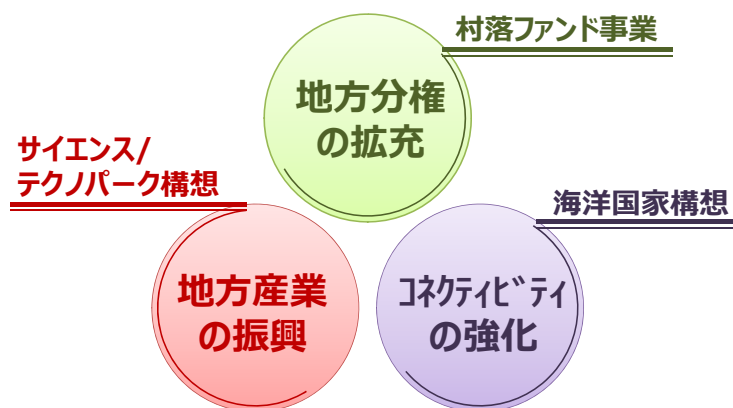


図5-1 イ国地方開発分野の課題とプログラム

また、JICAの支援策を講じる際、本邦で開催した有識者会合やインドネシアでの関係者会合から得られた意見をふまえ（5-2を参照）、以下5点に留意する。すなわち、

- ① イ国は経済成長の段階にあるものの、格差は拡大し続けており、地方開発においては、所得向上、産業振興、貧困対策が依然として大きな課題である。わが国がイ国地方開発支援をするにあたっては、わが国における国土開発や地方経済振興の経験を活かし、地方経済・産業の振興と貧困対策を重視する。
- ② 上述の構えを取る場合、計画から実施に至る一連のプロセスを適切に支援することが大切である。わが国が有する長期的視野に立った総合的な調査・計画づくりという特徴・強みを活かし、計画的かつ着実に地方開発を推進していくことが、イ国地方開発に求められている。

- ③ 地方分権体制の下、地方開発を実施する段階においても、中央政府と地方政府の協働・調整メカニズムが依然として必要である。このメカニズムを上手く機能させるためには、行政関係者がそれぞれの立場に求められる役割を果たすための知識や経験等を有していることが前提となる。特に地方行政官については、中央行政官に比べ知識や経験等の不足が指摘されており、彼らの能力向上を支援する必要性は高い。
- ④ イ国が計画・実施しつつある施策／プログラムは、先行きが不透明な状況にあるものの、他ドナー／国際機関の中には、既に支援開始の動きを見せているものがある。また、先方政府は過去に様々な協力実績を有する日本からの支援を期待しており、わが国／JICA も出来る限り早期に支援を開始することが望まれる。
- ⑤ わが国／JICA が得意とする技術要素を盛り込み、日本らしい支援を行うべきである。環境・エネルギー対策や災害対策、人材育成・人づくり、一村一品や道の駅などの技術要素を導入・活用しつつ、調査・計画から実施に至るまでの中長期的な支援策を講じ、イ国の政策実現を支援するという姿勢が求められている。

なお、第3章でのレビュー結果から、イ国地方開発分野で JICA が支援してきた実績・成果をアセットとして活用することを念頭に置く。地方分権体制の実情に合わせて実施された地方行政能力強化支援で研修を受けた行政官やファシリテーター、あるいは研修生 OB により設立された COMMIT は JICA にとっての財産であり、中央や地方の政府機関をカウンターパートとして実施してきた中小企業／地場産業振興関連の調査や技術協力事業の成果には、JICA のノウハウが詰め込まれている。同分野を対象に、民間連携／産学地連携の強化を主旨として現在実施されている工業省中小企業振興プロジェクトやハサヌディン大学工学部能力強化プロジェクトは、生きた財産である。加えて、東部インドネシア地域を対象に実施してきた地域開発プログラムや円借款事業では、同地域の都市部・農村部における社会サービス向上、経済産業振興、運輸・交通基盤整備等に資する仕組みや施設基盤というアセットが遺された（図 5-2）。

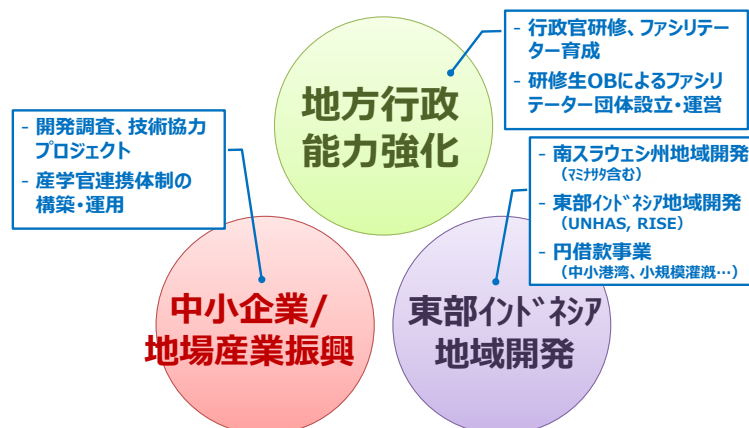


図 5-2 イ国開発課題に対応した実績・アセット

JICA は、上述のアセットを活用することによって、他ドナー／国際機関との比較において優位性を発揮し、効率的・効果的な支援を行い得るものとする。

## 5-2 有識者・関係者からの意見・アドバイス

本調査実施の中間段階である 2015 年 5 月下旬に日本で有識者会合<sup>95</sup>を開催し、続いて 6 月中旬にイ国で関係者会合<sup>96</sup>を開催した。両会合では、調査チームより中間報告を行い、その後出席者から意見・アドバイスを受けた。イ国側の 3 つの重点課題／プログラムを念頭に、日本らしい支援を行うという観点からさまざまな意見・アドバイスが出された。表 5-1 と表 5-2 に会合毎の主な意見・アドバイスを示す。

表 5-1 日本側有識者会合での意見・アドバイス

分野/プログラム	主な意見・アドバイス
地方分権の拡充 ／村落ファンド	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方分権の主役がこれまでの県／市から村に移行することで、様々な混乱が発生するものと想像される。このことに鑑み、JICA は「村より少し上のレベル」での介入を検討すべきだろう。</li> <li>- 地方開発には、上からの引き上げ（地方政府主体の計画・実施）と下からのボトムアップ（住民による計画・実施）の双方向からのアプローチが必要であり、ボトムアップを強化する上で、ファシリテーターの存在は重要。</li> <li>- 村落ファンド交付が進んでいくと、村落数の増加や村落間の境界紛争等の問題が生じてくる可能性がある。そのため、複数村に跨る流域管理あるいは空間計画が重要課題となってくるものと推察する。このような課題を郡あるいは県のレベルで調整する力が必要となってくると思われ、その部分で JICA が育成した開発ファシリテーターの調整能力が活かされるのではないかと。ファシリテーターには、調整力に加え、当該課題に対応した技術・スキルを有する、あるいは外部リソースを適切に動員する力を習得することが求められる。</li> </ul>
地方産業の振興 ／サイエンス/テクノロジーパーク	<ul style="list-style-type: none"> <li>- テクノパークの推進においては、地元大学の協力が鍵を握る。パークは、都市部の開発と村落地域の開発を結びつけるツールとなりうる。</li> <li>- 産品開発、市場化促進あるいは産学官連携強化について、これまで JICA が実施してきた中小企業セクター支援（開発調査、技術協力事業、中小企業診断士養成プログラム等）の実績・成果を活かすことが出来るだろう。</li> </ul>
コネクティビティの強化 ／海洋国家構想	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 港湾開発や海運向上といったインフラ整備も重要であるが、一方で後背地開発も重要視されるべき。漁村開発あるいは海洋資源開発といったテーマは、日本らしさを示しやすく、日本が介入する意義・妥当性は高いだろう。かつて東部インドネシア地域を対象に実施した「東部インドネシア中小港湾開発事業」（1998～2005）により整備された港湾の後背地域を対象に、漁村開発あるいは水産都市開発を計画・実施することが有効ではないかと。</li> </ul>
地方開発全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>- イ国全体として、農村部から都市部への人口流入・集中現象が益々加速化していくことが危惧される。地方都市（県・郡レベル）のインフラ整備や産業振興を図ることで、若者が住みたくなるような都市づくりを行う。あるいは、今後進展する高齢化に対応した都市づくりをすることも大切である。</li> <li>- 地方開発を考える際、JICA 事業経験のある地域とするのが妥当。具体的には、スラウェシ、マルク、パプアに東・西ヌサテンガラを加えた東部地域としてはどうか。マルク、ヌサテンガラ、パプアは、スラウェシ以上に文化的・民族的特徴が強く、かつ何らかの紛争的要素を孕んでいる点に留意すべき。</li> <li>- 地方都市開発のような形で介入する場合、マルチセクター・プログラムとしてデザインし、適切なマネジメントの下でベスト・プラクティスを生み出すことが肝要。また、日本らしさを追求するという点において、「人材育成・人づくり」あるいは「課題先進国として保有する技術・ノウハウの移転（環境・エネルギー、災害対策、高齢化）」に着眼してはどうか。</li> </ul>

出所：調査チームが取り纏めた議事録からの抜粋

<sup>95</sup> 岡本正明（京都大学東南アジア研究所准教授）、小泉肇（開発政策研究機構理事）、佐藤百合（日本貿易振興機構アジア経済研究所上席主任調査研究員）の 3 名（敬称略）が出席。

<sup>96</sup> 公共事業・国民住宅省、科学院、内務省、工業省、財務省、保健省からの代表が出席。

表 5-2 インドネシア側関係者会合での意見・アドバイス

分野/プログラム	主な意見・アドバイス
地方分権の拡充 ／村落ファンド	- 村落行政の能力向上は、一義的には県や州がその役割を担う。このような理解の下、(内務省は) 全国3カ所(ランブン市、ジョグジャカルタ市、マラン市)にある研修センターを中心に、カスケード方式で村落行政スタッフ研修を実施してきている。研修内容充実の面でJICAの技術支援を期待する。
地方産業の振興 ／サイエンス/テクノロジーパーク	- テクノパークの推進においては、産学官の協力体制で、持続的に発展出来るバリューチェーン・モデルを構築することが重要である。また、パークを設営する際の鍵は、地域産業に対してどのような付加価値を与えられるかという点にあり、「学」の立場からは、最先端技術ではなく、地域のニーズに即した汎用技術を適用することが大切である。
コネクティビティの強化 ／海洋国家構想	- 公共事業・国民住宅省は、全国35の主要都市を中心に戦略的開発地域を設定し、インフラと産業クラスターの開発を推進している。地方開発あるいは海洋国家構想の文脈では、産業クラスターを含む後背地域の開発が関連するだろう。地方都市をターゲットとしたアグロポリタン(農産都市)やミナポリタン(水産都市)の開発が重要となろう。
その他	- 貧困削減地方インフラ開発事業(RISE)に関し、事業実施期間中、地方政府やコミュニティを対象とした研修を行ってきたが、キャパシティは未だに十分とは云えない。また、垂直・水平方向のコーディネーションが欠落しており、州・県(郡)・村の間で、プログラムや予算に係る整合性が弱い。また、整備された施設の維持管理をコミュニティが担うことは難しく、県政府による支援対応が必要だろう。 - 日本らしい支援という点から、「道の駅」のような施設・機能をインドネシアで展開することに興味・関心を抱く。こういった施設は、地方部における観光産業振興に貢献するだろう。 - 産業・ビジネス分野を担当する中小企業診断士もJICA協力のアセットと云えるが、地方分権体制下、他局・他部門に人材が散逸してしまっている状況。

出所：調査チームが取り纏めた議事録からの抜粋

村落ファンドに関連し、ファシリテーターの能力向上や増員を図ることは無論、村落行政に係るスタッフの能力強化が重要であること、あるいは、村より上位の行政レベル、すなわち県や郡のレベルの行政能力強化が重要となってくるのが指摘された。サイエンス/テクノロジーパークについては、地元の大学や研究開発機関をいかに取り込むかが重要であり、その時の課題は、地域産業者のニーズに実践的に応えられる製造加工技術の開発・提供にある。

また、海洋国家構想については、港湾整備や海運向上といったサービス供給面の充実を図る一方、後背地域の社会経済活性化という需要強化の必要性に係る意見・アドバイスが多かった。漁村開発や海洋資源開発、あるいは地方部における「道の駅」の整備といった内容は、日本らしさを表出しつつ、後背地域の経済開発を助けるものとして有効であろうという見方が示された。

上記以外にも、有識者・関係者からの意見・アドバイスには、若者が住みたくなるような地方都市づくり、高齢化に対応した地方都市づくり、人材育成・人づくり、日本固有技術(環境・エネルギー対策、災害対策)、中小企業診断士といったキーワードが含まれていた。



### 5-3 支援プログラムの検討・提案

#### (1) JICA 支援の枠組み（案）

ここでは、5-1 の検討方針及び 5-2 の意見・アドバイスをふまえ、3 つの地方開発分野課題に沿って支援プログラムを検討した結果を、案として提示する（表 5-3）。

地方分権拡充については、村落ファンド事業への対応を念頭に地方行政能力の強化に資する支援として、村落行政能力強化及び村落ファシリテーター研修という 2 つの技術協力と、資金協力としての村落インフラ開発事業（RISE の後継）を位置づける。

地方産業振興に対しては、現在同様の目的・主旨で実施されている JICA 技術協力プロジェクトを活用し、サイエンス／テクノパーク構想に関する情報収集を図りながら、地場産業振興に係る産学官連携体制強化のための支援を実施することを提案する。

コネクティビティ強化については、JICA がこれまで東部インドネシア地域で実施してきた活動／プロジェクトの経験・実績を土台として、中長期的かつ戦略的な支援を行うべく、まず調査・計画を行い、次に技術協力プロジェクトを実施し、更にインフラ整備（資金協力）につなげるという一貫した取り組みが有効であると結論した。

支援スキーム 分野・テーマ	技術協力	資金協力
<b>地方分権の拡充</b> ※村落ファンドに対応	地方行政能力の強化に資する支援 ● 村落行政能力強化 ● 村落ファシリテーター研修	● 村落地域インフラ開発事業(次期RISE)
<b>地方産業の振興</b> ※サイエンス/テクノパークに対応	中小企業/地場産業の振興に資する支援 ● 地場産業振興に係る産学官連携強化支援	
<b>コネクティビティの強化</b> ※海洋国家構想に対応	東部インドネシア地域開発に資する支援 ● 東部海域開発基礎調査 ● 中小港湾都市開発支援 ● 南スラウェシ開発・投資環境整備支援	○ インフラ整備(未定) ○ インフラ整備(未定)

注記) ●は、2015年度中の開始を期待するもの ●は、2016年度あるいは2017年度の実施を期待するもの

図 5-3 支援の枠組み（案）

#### (2) 支援プログラムの内容

上述の枠組み（案）に基づき、以下では、個々の内容を説明する。

##### ① 地方行政能力の強化に資する支援

###### 村落ファンド事業に対応する支援

村落ファンドが配賦され始めた現在、村行政が注力すべきは、地方コミュニティ開発が滞ることが無いように、村の開発資金を効果的・効率的かつ適切に活用していくことであり、中央政府及びドナーもそれを支援すべきであろう。村行政に

その能力が不足している数年の間は、PNPM 時と同様に、計画策定、予算書作成、予算執行、資金管理等の面でファシリテーターが重要な役割を担う。村落省は、当面の間は、同省の予算を使って村落ファシリテーターを雇用し、地方に派遣する計画を立てている。2015年分の資金も世銀借款の残金で確保されている。また、過去にドナーのプログラムや地元 NGO の支援が入っていた村では、その支援により PRJMDes も策定されているため、この先しばらくの間は、そのアクションプランや案件リストに従い開発事業が実施できそうな見通しである。

村行政の能力開発については、内務省が研修計画を策定しており、オーストラリアの DFAT が支援している。研修内容の詳細は明らかでないが、項目は村の規則、村の開発、予算策定、マネジメント等、いずれも概論レベルで、研修対象者が村行政の三役職（村長、助役、会計）に限られており、必要な開発能力に資するには必ずしも十分とは言えない。それでも全国 74,039 の全村を対象としていることから、相当のオペレーションが必要となり、内務省村落エンパワーメント指導総局は、この研修実施の一部を JICA にも支援してもらいたい意向を示している。

JICA がこの研修プログラム実施を支援する場合には、地域を絞り（例えば、東部インドネシア地域のある州のいくつかの県の数村を対象にする）、COMMIT 等の JICA の協力アセットを活用しつつ、内容に付加価値をつけた研修（例えば、参加型開発に係る研修モジュールを追加する、あるいは村評議会議員も含め一村あたりの人数を増す等）を実施するという方法が考えられる。

他方、村行政体については、村落ファンドの効果的活用に限ることなく、村のガバナンス全体の強化、すなわち「透明性とアカウンタビリティをもって、公平なサービス提供と村落開発の出来る行政を確立していく」という目標に向かって努力すべきであり、JICA はこの点において支援していくことが重要であろう。村の行政職員がコミュニティのニーズを酌み取り、中長期的な視点で、村落開発計画策定とサービス提供、及びそれに沿った予算を適切に計上・執行していくための能力強化と、その過程において透明性と縦横両方向のアカウンタビリティを高めるためのガバナンス強化を支援するプロジェクトが有効と考える<sup>97</sup>。

村落ファンド交付事業は、2015年度 20.8 兆ルピア（2,000 億円相当）の予算で実施される。この先、2016年度は 40 兆ルピア、2017年度は 70 兆ルピア乃至 90 兆ルピア、2018年度には 100 兆ルピアの大台に乗せていきたい考えをイ国政府は抱いている<sup>98</sup>。一方で、このような巨額な資金を国際機関やドナー国からの援助なくしてイ国独自で確保することは容易ではない。

<sup>97</sup> PNPM の実施により、コミュニティのリーダーや村議員・職員主導の開発から、住民参加型でニーズを拾い上げ、それに対してリソースを配分するという民主的な開発方式が普及した。また、PNPM は中央や県から独立してコミュニティが共同でアクションを取る能力を育んだ。しかし、必ずしもコミュニティレベルのサービス提供が一般的に高まったとは言えないと評価されている。"Governance Review of PNPM Rural, Community Level Analysis", Andrea Woodhouse, 2012

<sup>98</sup> 予算額の推移については、財務省と村落省で符合している。



村落ファンドは、財務省から実質的には直接村落に交付される資金であり、それをどのような目的に使用するかは、(村落省による毎年度の指導の下) 各村の決定に委ねられる。形に残るインフラ施設整備に使用されるとは限らず、何らかの研修活動や事例研修目的の視察旅行などに消費されて終わるケースも想定される。そのため、村落ファンド交付事業に円借款は馴染まないと考える。

上述をふまえ、地方分権拡充(対内務省)、村落ファンド事業(対村落省)への支援・介入策とし、以下に示すような技術協力事業を実施することが可能と考える。

■ 村落行政能力強化プロジェクト

項目	説明		
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東部インドネシア地域(例:南スラウェシ州や東ヌサテンガラ州)の特定の県・村落を対象に、村政府関係者(村長、助役、出納役、村会議員)の能力強化研修事業を実施する</li> <li>・中央政府向けコンポーネント(数ヶ月間)と地方向けコンポーネント(数年間)の2本立て ※豪州DFATとのデマケに注意</li> </ul>		
達成目標	パイロット研修実施を通じ、村政府関係者の能力が向上し村落事業に係る計画から実施、モニタリング・評価をカバーする行政マネジメント・サイクルが確立する		
関係機関	内務省村落行政指導総局、地方政府(2州4県8村ほど)		
実施体制	短期専門家+専門家チーム(3~4名)+現地リソース		
実施期間	2015年	2016年	2017年
	準備	短期専門家(数ヶ月)	専門家チーム+現地リソース(2年間)

■ 村落ファシリテーター能力向上プロジェクト

項目	説明		
支援内容	村落省が実施する村落ファシリテーター派遣前研修及び派遣後フォローアップ研修に係る能力強化支援の実施(例:参加型開発ファシリテーション)		
達成目標	村落省ファシリテーターが参加型開発ファシリテーションに係る知識・スキルを習得し、村落ファシリテーションの現場で有効に活用することが出来るようになり、もって村落レベルの参加型開発モデルが確立する		
関係機関	村落省村落開発エンパワーメント総局、同省研究開発・教育研修センター		
実施体制	短期専門家(1~2名)+現地リソース(COMMITの活用)		
実施期間	2015年	2016年	2017年
	準備	短期専門家(数ヶ月を数回)	

上記の支援・介入(案)を行う場合、これまでJICAが育成したファシリテーターやCOMMITを現地リソースとして活用することを考えたい。これに関し、COMMIT自身が村落ファシリテーターに求められる資格要件を満たすだけの能

力を具えなくてはならないと認識しており、公認ファシリテーター養成機関となれるよう諸調整を図ることが喫緊の課題であると表明しているところ、彼らの自助努力を促す、あるいは彼らの組織的持続性・自立性の向上を支援するという観点から、上記技術協力の実施にあたり、COMMITを活用することは妥当と考える。

今後、村行政体の役割はますます大きくなると考えられ、村のガバナンス強化は、インドネシアのコミュニティ開発において最も重要な課題である。能力開発及びガバナンス強化は一朝一夕に成るものではないという考えを念頭に、JICAは長期的な視点に立って、支援プログラムをデザインし実施することが肝要であろう。また、上記で提案するパイロット事業の成果が、中央政府の実施する全国レベルの研修等により、対象地域にとどまらず他地域へも波及し得るよう、支援プログラムデザインの際に留意すべきであろう。



#### 貧困削減地方インフラ開発事業（RISE）の次期展開

PNPM 終了後、村落ファンド交付が開始された現在、RISE の後継案件が従来同様に村単位で実施されると、村落ファンドとの役割分担／デマケーションが曖昧となる。したがって、RISE の後継案件は、基本的に村落ファンドに直接ふみ込まない形で実施されることが望ましい。また、有識者・関係者から指摘されたように、JICA としては「村より上のレベル」に着眼し、複数村に共通の便益をもたらすインフラ整備を行うのが妥当であろう。水系や市場を同じくする複数村を対象とする水供給施設や市場を整備することで、スケール・メリットが期待される。なお、複数村を対象とすることで、利害関係調整の必要性が生じる場合は、JICA が育成したファシリテーターを活用し、県・市・村の縦方向の協働・調整機能を強化するとよい。また、上述した技術協力 2 事業との連携を図ることも出来よう。

現在継続中の RISE-II では、KSK（県戦略地域開発）に沿った地域産業振興に資するインフラ整備（道路、水供給、生産施設、市場等）が実施されており、一定の成果が認められている。一方、Rural Settlement Infrastructure Development（RSID：村落地方インフラ開発事業）というタイトルで、ブルーブック上スラム削減プログラムとしてリストされている RISE の後継案件は、基本的には衛生環境向上に資するインフラ整備（上下水・排水等）に主眼を置くものと推察される。実際にどのようなコンポーネントとするかについては、BAPPENAS と公共事業・国民住宅省（Cipta Karya）の間で協議・調整が図られることになろうが、本調査としては、RISE-II の成果をふまえ、RSID についても、産業振興系インフラ整備のコンポーネントが含まれることを期待する。衛生環境系と産業振興系の両コンポーネントの組み合わせとすることは、NAWACITA の No.5（生活の質の向上）と No.6（生産性と競争力の強化）に対応し、政策的な妥当性は担保される。

以上から、RISE の後継案件については、産業振興と衛生環境向上の 2 分野に対応するものとして、以下の内容で想定する。

■ 村落地域インフラ開発事業 (RSID)

項目	説明		
支援内容	・複数村から成る対象エリアにおいて、産業振興系インフラ（道路、市場施設、生産・加工施設等）と衛生環境向上系インフラ（水供給、排水網等）を整備する ※ブルーブック掲載済案件（RSID: Rural Settlement Infrastructure Development）のスコープ調整が必要		
達成目標			
関係機関	BAPPENAS、公共事業・国民住宅省 地方政府（州・県/市）		
実施体制	借款事業のTAでサポート ※地方行政能力強化支援のプロジェクトと連携も		
実施期間	2015年	2016年	2017年
			

なお、熟度の低いアイデアの域を出ないものの、RISE-I においてマイクロ・クレジットをパイロット的に導入することを検討した経緯に鑑み、また PNPM の他のコンポーネントで実施されたマイクロファイナンス・プログラムから得られている経験と教訓を良く研究したうえで、RISE 後継案件のコンポーネントに、マイクロ・クレジットを加えることを検討してはどうか。地方開発分野の案件においても、意識的にジェンダー配慮を取り入れていくことが重視される現在、女性の経済的エンパワーメントを目的として、村落女性を対象に、個人あるいはグループの経済活動を支援する生計向上型マイクロファイナンスのコンポーネントを加え実施することは、現在イ国が推進しているジェンダー主流化政策に沿いながら、地方のレベルでそれを実現することに寄与するものと考え<sup>99</sup>。

② 中小企業／地場産業の振興に資する支援

サイエンス／テクノパーク構想については、2015 年度予算はほぼ計画通り執行されていることが確認された。進捗にバラつきはあるものの、いずれの実施省庁も活動を開始しており、また、年内には計画・実施に係るガイドラインが完成される見込みである。現時点でドナーからの支援は殆どなく、基本的には中央政府機関が主導しつつ、地方の県政府や地元の拠点大学等とも連携しながら構想を推進していくことになるだろう。そうした中でも、日本留学経験を有する関係者からは、本邦での農協視察や水産養殖技術指導等、日本ならではの支援を期待する声も少なくない。パークの個別内容（産業分野、製品の種類、必要とされる技術や資機材等）によっては、JICA が支援する余地があるだろう<sup>100</sup>。

<sup>99</sup> 詳細は、ワキタ・ペーパー E 「ジェンダー平等と女性のエンパワーメント推進に係る現状と課題」を参照。

<sup>100</sup> 2014 年に始まった日伊農業協力政策対話等では、フード・バリューチェーンの構築・促進が主要テーマの一つとされ、生産者のみならず食品加工業、輸送業、ホテル、レストラン等を含む産業振興における日本からの支援が期待されている。これらの動きについても、S/TP 構想支援や C-BEST において適確に把握する必要があるだろう。

このような状況を受け、中小企業振興あるいは産学官連携強化をテーマとして現在実施されている JICA 事業を活用する形で技術支援を提供することを考えてみてはどうだろう。具体的には、中小企業振興サービスのデリバリー改善プロジェクト（工業省）で活動展開しているサンプル地域（北スマトラ州、西カリマンタン州、中部ジャワ州、東ジャワ州、中部スラウェシ州の県）におけるパーク整備計画の進捗状況・課題を詳しく確認したうえで、同技プロで行っている産学地連携活動のモデル・方法論を導入していく。あるいは、国立ハサヌディン大学工学部研究・連携基盤強化プロジェクトが標榜する東部インドネシア地域の産学地連携体制強化の一環として、同地域に整備されるパーク（例：バンタエン県の農業テクノパーク）を対象に、産学地連携の水平展開を支援していくことが考えられる。同様に、大学間連携を深め、マルクやパプアを含めることも可能であろう。

いずれにしても、地理的・技術分野的に連携しやすいサイエンス／テクノパークを対象を絞り、産学連携プラットフォームの構築、市場ニーズ調査、市場テスト実施等を支援することは出来よう。個別具体的に支援・介入策を講じ、優良事例を確立することに努めながら、更なる支援拡大の可能性を探っていくという支援スタンスが妥当と思料する。

サイエンス／テクノパーク構想は、この先 5 年間で全国に 100 カ所が整備されるという内容であり、予算規模は 1.5 兆ルピア：一カ所あたり 150 億ルピア（＝1.4 億円相当）と金額は大きくない。加えて、共通コンセプトはあるものの、中央レベルの実施体制、中央と地方の協力体制を含み、不明瞭な部分が多いことから、このプログラムを円借款事業の対象として検討することは現時点では難しい。

上記を受け、サイエンス／テクノパークへの支援・介入策として、JICA が既に実施している中小企業振興や産学官連携強化に係る技術協力事業を活用することを提案する。支援内容、関係機関、実施体制、実施期間等は以下のとおり。

■ 地場産業振興に係る産学官連携強化支援

項目	説明		
支援内容	実施中のJICA技プロ2件を活用し、特定地域(州)における産学官連携体制構築に係る活動を、サイエンス／テクノパーク整備に応用・適用し、産品開発や市場化促進への取組みを支援する		
達成目標	<u>対象技プロ2件の目標（参考）</u> ・中小企業振興サービスを提供する仕組みを強化し、中小企業振興モデルとして展開するための体制が整う（工業省技プロ） ・産学連携技術センター(COT)により、UNHAS工学部における研究と産学地連携活動が活発化する（UNHAS技プロ）		
関係機関	工業省中小企業総局及び地方政府(州、県) 国立ハサヌディン大学工学部内COT及び南スラウェシ州政府等		
実施体制	両技プロの実施体制での対応を基本とする		
実施期間	2015年	2016年	2017年
	現行の契約実施期間を基本に適宜対応する		



上記の支援・介入（案）については、関係機関との協議を行い、必要な合意形成を図る必要がある。その上で、両プロジェクトの業務指示内容に照らし合わせ、必要な契約追加・変更手続きを取る必要があることは言うまでもない。

### ③ 東部インドネシア地域開発に資する支援

#### 基礎的な調査・計画の必要性

海洋国家構想については、2015年3月23日に東京で行われた日本・インドネシア首脳会談においても言及され、引き続き海洋安全保障や海洋関連産業振興に関する協力について話し合うべく、政府高官級の協議会を設置することが合意された。公の報道によると、同高級協議を通じ、港湾開発や船舶金融制度整備等、海洋国家構想の実現に係る支援策について包括的な議論が行われていく予定とされていたものの、2015年6月末時点で具体的な進捗は確認されなかった<sup>101</sup>。

かかる状況にあって、日本側有識者、イ国側関係者からは、港湾施設を整備し海運サービスを向上させることは重要であるが、同時に、後背地域の社会経済活性化に取り組む必要があるという主旨の意見・アドバイスが多く聞かれた。同様に、イ国国会インフラ開発協議会の議長からも「(特に東部海域では)水産業振興や漁村開発が遅れており、また津波等災害対策やエコ・ツーリズム開発も進んでいない。これらについては、日本が先進的な経験・知見を有していると認識しており、何らかの技術協力が得られることを期待したい」との発言があった。

後背地域開発については、海洋水産省が国境周辺の離島開発プログラム（海洋水産地域総合開発：PK2PT）や災害に強い漁村づくりプログラム（Resilient Coastal Village Development）を自国予算で実施している折、非常時配備体制に係る知識・ノウハウ、災害軽減マネジメントに係る知識・技術、一村一品活動推進に係る技術、沿岸環境保全（浸食防止、緑地帯整備、マングローブ植生保全等）に係る知識・技術が十分でなく、わが国からの技術支援を期待したいとの声も聞かれた。

総額700兆ルピア（6.5兆円相当）として計上されている予算の執行状況が明らかでない状況にあって、本構想の実現を支援するための資金協力を検討することは容易ではない。また、商業性の高い港湾整備については、PT. Pelindoが実施していく体制・役割分担にあり、2015年度は一部費用について国庫から出資支援がなされる予定だが、翌年度以降も公的資金注入が行われるかどうかは定かでない。

海洋国家構想を構成する要素が港湾整備や海運向上であり、また水産業振興や漁村開発といったわが国が得意とする内容であることから、日本らしい協力を実施しやすい対象と捉えられる。しかしながら、上述のように先行きが不透明であり、特に資金面については、具体的な協力を考えにくい。技術協力については、沿岸・

<sup>101</sup> 第2次現地調査業務における運輸省海運総局へのインタビュー、あるいは在インドネシア日本大使館からの情報による。

島嶼地域の開発ニーズが窺えるものの、技術協力プロジェクトを実施することが妥当かどうかを判断するための材料が未だ十分ではない。

かかる状況に鑑み、海洋国家構想に対する具体的な支援・介入策を見出すための準備活動として、同構想に焦点を当てた基礎調査（情報収集・確認調査あるいは協力準備調査）の実施を提案する。

■ 東部海域開発基礎調査

項目	説明		
支援内容	海洋国家構想を実現すべく、以下を実施： ①協力目標設定 ②協力シナリオの作成 ③個別案件の形成 ④基本事業計画の作成及び協力内容の提案 ⑤提案案件の妥当性・有効性・効率性等の検証 ※情報収集確認調査あるいは協力準備調査にて実施		
達成目標	東部海域を対象とした技術協力案件（後述）が形成される		
関係機関	BAPPENAS、運輸省、海洋水産省		
実施体制	専門家チーム（4～5名）		
実施期間	2015年	2016年	2017年
		専門家チーム（8ヵ月程度）	

東部インドネシア地域支援については、USAID やオーストラリアが比較的活発である。保健衛生や女性エンパワーメント等の分野を対象を絞り、現地人材を活用しながらプログラムを実施・継続している。このような現状にあって、わが国/JICA も彼らと同様に保健・教育サービス改善プログラムを実施するという選択肢もありうるが、本調査は、経済格差是正というイ国中期開発計画の大きな課題に取り組む構えで、インフラ整備、土地利用（移住地含む）、地域経済振興等を包含する開発 M/P の作成を支援し、更にその実施を支援していくことを提案する。


中長期的な技術協力プロジェクトの実施

上述基礎調査の結果を受け、海洋国家構想の実現に資するという目標の下、2つの技術協力案件を実施することを提案する。

かつて東部インドネシア地域を対象に実施された「東部インドネシア中小港湾開発事業」（1998～2005）により整備された地方中小港湾の後背地域を対象に、漁村開発あるいは水産都市開発に係る計画を策定し実施するための関係者能力強化を支援する。また、ODA タスクフォースが推進力となって、2005 年以降南スラウェシ州を対象に実施された総合開発（インフラ整備プログラムと社会経済開発プログラムから成るマミナサタ都市圏総合開発）のその後の状況をふまえ、計画内容の修正／刷新を主旨とした開発・投資環境整備計画の策定を支援する。

地方中小港湾の後背地域を対象とした開発計画を策定するにあたっては、地域経済活性化、災害対策、環境調和を念頭に、若者に雇用機会が与えられ、高齢者が住みやすい都市づくりをすることが基本となろう。地域経済活性化プログラムに「一村一品活動」や「道の駅」を導入したり、災害対策プログラムとして「非常時配備体制構築」や「災害軽減マネジメント」を取り入れたり、環境調和プログラムとして「沿岸環境保全管理」や「再生可能エネルギー」を盛り込むことにより、日本らしい技術協力モデルを形成しうる。以下に案件概要を示す。

■ 東部海域中小港湾都市開発能力向上支援

項目	説明		
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若者に雇用機会を与え、高齢者に住み良い環境を与えられる都市づくりを目標とした開発計画の策定及び実施体制構築の支援を行う主旨の技術協力</li> <li>・産業振興、災害対策、環境調和を3本柱として、それぞれに日本らしい技術要素を盛り込む</li> <li>・対象地域候補は、マルク、パプア、ヌサテンガラ<small>の</small>中小港湾都市</li> </ul>		
達成目標	対象地域（中小港湾都市）における地方行政機関の持続的開発のための行政能力が強化される ※借款事業形成も念頭に		
関係機関	運輸省、海洋水産省、公共事業・国民住宅省、内務省、地方政府（州及び県/市）		
実施体制	専門家チーム（5～6名）+現地リソース		
実施期間	2015年	2016年	2017年
		 専門家チーム（2年間程度）	

他方、南スラウェシ州は、産業構造の高度化あるいは農水産業から製造業への早期転換が進まず、依然として付加価値創出と所得格差是正あるいは雇用創出という課題を抱えている。これらに対し、現在の州知事政権は、産業発展基盤強化と公共サービス充実に係る取り組みを展開すると共に、州内外のコネクティビティ強化（特にロジスティクス・コストの削減等）を図るべくインフラ整備の推進に注力しているが、進捗は芳しくない<sup>102</sup>。

こうした状況を受け、南スラウェシ州については、計画策定から10年経過したマミナサタ総合開発計画を現時点で見直し／刷新することを含め、同州の東部インドネシア地域の「ハブ」機能を高め、内外地域との連結性を強化し、民間セクターからの投資促進に必要な環境を整備するための計画づくりと実施体制整備を行うことを支援する。以下に案件概要を示す。

<sup>102</sup> 詳細は、ワーキング・ペーパーD「南スラウェシ州地域開発の現状と課題」を参照。



■ 南スラウェシ州開発・投資環境整備計画支援

項目	説明		
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マナサタ都市圏総合開発計画のレビュー／刷新</li> <li>・民間投資対象となる事業の形成・提案</li> <li>・事業ごとの実施体制を検討・整理</li> <li>・州の経済・社会開発プログラムのレビューと実践活動モデルの提案（パイロット活動実施支援）</li> <li>・開発推進体制づくりを支援：ステークホルダー間の調整・連携・協力機構の整備、開発推進組織の組成提案など</li> </ul>		
達成目標	公共／民間投資による主要案件が整理・形成され、実施体制が整う ※借款事業形成も念頭に		
関係機関	BAPPENAS、公共事業・国民住宅省、BKPM、地方政府		
実施体制	専門家チーム（5～6名）＋現地リソース		
実施期間	2015年	2016年	2017年
		■■■■■	■■■■■ 専門家チーム（2年間程度）

このような開発調査型技術協力を実施するにあたっては、南スラウェシ州及び州下の県・市の合意・協力が得られることは無論、中央政府機関（BAPPENAS、公共事業・国民住宅省、運輸省等）からも相応のコミットメントが得られること、及び中央政府と地方政府の間に実効性のある調整メカニズムを設定することが必要である。加えて、中央、地方の様々なステークホルダーの意見の把握、事業実施時における日系企業との連携といったことも重要な視点であろう。日本側は、かつての ODA タスクフォースのようなオールジャパン体制の枠組みを再び構え、大使館、JETRO、JICA 等の協力の下、10 年間で成果を上げるといったような目標を共有し、日本企業誘致、インフラ整備、技術協力といったメニューに集中的に取り組んでいく姿勢が望まれる。

5-4 支援プログラム実施上の留意点～まとめにかえて

5-3 に示した支援・介入（案）は、情報収集・確認調査の結果得られた初期段階のアイデアである。具体的な実施策として整えるためには、調査終了後まもなく JICA 内部関係当局による協議、あるいはイ国関係当局を交えての協議・調整が図られる必要がある。ここでは、本調査の締め括りとして、イ国地方開発セクターに支援・介入する際に留意すべき点を、対象セクターにおけるこれまでの JICA の経験・教訓に基づいて、今一度まとめておく。

1) 早期にプログラムを実施する

特に東部インドネシア開発については、過去比較的多くの協力実績があるものの近年の協力が限定的であることから、これまでの協力実績により蓄積してきた人材等アセット活用の継続性が弱まり、政府機関や国民あるいは国際社会における JICA への期待感やその存在感も薄れつつあることが否めない。このような状況から抜け出すべく、出来るだけ早急に今後の方針を固め具体的な支援・介入を開始

することが肝要である。このような観点から、中長期的支援・介入を検討することと並行し、イ国の優先施策プログラムに即応した支援・介入を可能なものから順次早期に実施することが重要である。

## 2) JICAのアセット（人・過去のプロジェクト）を活かす

地方開発セクターにおいて、技術協力／資金協力を実施する場合、これまで育成してきた人材や過去に実施したプロジェクトといったアセットを活かすことで、JICAは比較優位性を保ちながら協力を実施することが可能である。それらアセットの継続利用／持続力向上につながるメリットがあると共に、援助効率の向上が期待される。具体的には、COMMITのようなファシリテーター団体を活用することや、過去に整備した港湾や灌漑施設等インフラの存する地域を対象とすることが基本となる。

また、JICAは1990年から2002年にかけて、スマトラ島とカリマンタン島の両島にある11大学のエンジニアリング部門の教授陣の能力向上を図り、地元の開発を支える人材育成に努めた経験がある。このことを活かし、パプアやマルクなど東部インドネシア地域に存する大学を対象として、円借款で拡充されたハサヌディン大学工学部を拠点とし、類似の人材育成支援を行い、東部地域における開発の行政官や産業人材を育成することが考えられる。学術的なネットワークを活用し、文化的、民族的差異を克服し、持続的開発を進めるアプローチを探る方法として、取り組んでみる価値があるだろう<sup>103</sup>。

## 3) 中央政府と地方政府との協働体制を講じる

南スラウェシ州地域開発プログラムの先鋒として実施されたマミナサタ広域都市圏開発計画でリストされた優先事業の実施が遅れている。大きな理由の一つとして、同プログラムの策定段階において、中央政府（当時の公共事業省）のコミットメントと具体的な調整メカニズムが明確でなかったこと、地方分権化の進展に伴い地方政府間（州と市／県、市と県）の調整が難しくなったことが指摘される。

同プログラムは南スラウェシ州と日本側 ODA タスクフォースの合意の下に計画立案され、中央政府はオブザーバーの立場にしかなかった。そのため、主要インフラ整備として計画された優先事業の多くが中央政府からの予算措置を必要とするものであったにもかかわらず、中央政府の関与度合いが低かった。このことから、迅速に予算措置が図られることはなく、計画が策定されてから（2006年）、大統領令が制定され（2011年）、優先事業に対し、中央政府から予算が割り当てられるまでに相当の期間を要した。

<sup>103</sup> 現在、日本の文科省予算により日イ6大学（愛媛大、高知大、香川大、ハサヌディン大、ガジヤマダ大、ボゴール農大）の農学系コンソーシアム（SUIJI-SLPプログラム）が実施されており、単位・学位の相互認定や学生・教員の相互交流、共同研究の実施等が行われている。同コンソーシアムにはスマトラやパプア地域を含むその他多くの大学も関心を寄せていることから、今後、この枠組みの活用も考えられる。

また、事業によっては、実施段階になってから地方政府間の調整に相当な時間を要している。このようなことを教訓として、地域開発プログラムを策定し実施する際には、計画段階から中央政府と地方政府の間、あるいは地方政府間における共同体制及び実効性のある調整メカニズムを整えるべきと考える<sup>104</sup>。また、広域事業において予算執行権限をもつ公社等推進母体を検討することも重要であろう。

JICA には、上述の経験・教訓を念頭に置き、最近の国際協力の枠組み（SDGs）や我が国 ODA 大綱の改正にも注意を払い、包摂性、持続可能性、強靱性といったクロスカutting課題にアプローチするような工夫（支援・介入のデザイン）を施すことが求められる。

猫の目のようにめまぐるしく変わる現在の政権体制に注意を払いながら、地方分権拡充、地方産業振興、コネクティビティ強化という地方開発セクターの重要課題に的確に即応し、JICA の存在を訴求すると同時に、中長期的視野に立った日本らしい支援プログラムを形成し戦略的に実施していくことが肝要である。



外部有識者会合に出席された方々

写真左から、岡本正明（京都大学東南アジア研究所准教授）  
佐藤百合（JETRO アジア経済研究所上席主任調査研究員）  
小泉 肇（開発政策研究機構理事） ※敬称略

（本文 了）

<sup>104</sup> 有識者会合に出席された佐藤百合先生からは、現政権下中央政府のコミットメントを確認するには少なくとも4つの政府機関、すなわち大統領府、副大統領府、BAPPENAS、ライン省庁の政策的意思を確認することが重要であるとのアドバイスを頂いた。

添付資料

## I: 調査団員

氏名	担当業務	所属先
岡田 卓也	総括／地方開発政策・制度	システム科学コンサルタンツ(株)
守満 美紀	地方行政強化／人材育成②	(株)コーエイ総合研究所
神田 道男	人材育成①	システム科学コンサルタンツ(株)
郭 詠理	業務調整／地方開発政策・制度支援	システム科学コンサルタンツ(株)

## II: 現地調査日程

### (1) 第1次現地調査

Date		Activities	Minutes
2 Mar	Mon	● Arrival in Jakarta	
3 Mar	Tue	● Setup of Study team office ● Meeting at JICA Indonesia Office (Ms. Uno)	
4 Mar	Wed	● Study assistant recruitment ● Arrangement for meetings with Donors/ International Organization	
5 Mar	Thu	● Same as above	
6 Mar	Fri	● Meeting with Chairperson of Infrastructure Commission (Komisi V), the House of Representatives of the RI (Mr. Fary Francis)	✓
7 Mar	Sat	● Data compilation	
8 Mar	Sun	● Same as above	
9 Mar	Mon	● Negotiation for Sub-contract work ● Meeting with JICA Mission from Tokyo at JICA Indonesia Office	
10 Mar	Tue	● Meeting with BAPPENAS, jointly with Cipta Karya, MPWH for discussion of PNPM (incl. RISE (II)) and related policies - Directorate for Regional Autonomy - Directorate for Urban and Rural Affairs - Directorate for Regional Development	✓
11 Mar	Wed	● Meeting with Ministry of Home Affairs ● Meeting with Regional Infrastructure Development Agency, MPWH ● Meeting with the consultant team for RISE (II)	✓ ✓ ✓
12 Mar	Thu	● Meeting with Ministry of Industry Dir.Gen of International Industrial Cooperation (KII) and Dir. Gen. of Small and Medium Industry ● LSP ( <i>Lembaga Sertifikasi Profesi Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat</i> : Institute of Profession Certification for Community Empowerment Facilitator) Director: Ms. Chamiyatus Sidqiyah	✓ ✓
13 Mar	Fri	● Meeting with Ministry of Village, Disadvantaged Regions and Transmigration ● Meeting with Ministry of Finance ● Meeting with the World Bank	✓ ✓ ✓
14 Mar	Sat	● Moving to Makassar	
15 Mar	Sun	● Site Visit: Yen Loan Projects in Makassar	
16 Mar	Mon	● Meeting with BAPPEDA South Sulawesi Province ● Site visit: RISE (II) (Jeneponto Regency) ● Moving to Bantaeng Regency	✓ <i>short report</i>
17 Mar	Tue	● Site Visit: PRIMA-K, Bulukumba Regency ● Meeting with the Head of Bantaeng Regency ● Moving back to Makassar	
18 Mar	Wed	● Meeting with Mr. Sakamoto, Chief Advisor of UNHAS Tech. Cooperation Project ● Meeting with Mr. Ashar, Executive Director of "COMMIT" ● Moving back to Jakarta	
19 Mar	Thu	● Meeting with USAID	✓
20 Mar	Fri	● Meeting with CIDA	✓
21 Mar	Sat	● Data compilation	
22 Mar	Sun	● Same as above	
23 Mar	Mon	● Survey Team Meeting	
24 Mar	Tue	● Meeting with GIZ	✓
25 Mar	Wed	● Meeting with Mr. Rusnadi (Assistant for Minister of Village) ● Meeting with DFAT, Australia	✓ ✓
26 Mar	Thu	● Meeting with Mr. Sumedi (Head of Subdit. Social Analysis and Regional Economy)	✓

Date		Activities	Minutes
27 Mar	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> <li>● Schedule arrangement for South Sulawesi Field Survey</li> </ul>	
28 Mar	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> </ul>	
29 Mar	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Moving to Makassar</li> </ul>	
30 Mar	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Attendance at Musrenbang, South Sulawesi Province</li> <li>● Meeting with COMMIT</li> </ul>	✓
31 Mar	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with PMD, Bantaeng Regency</li> <li>● Interview with Village Corporation (BUMDes), Bantaeng Regency</li> </ul>	✓ ✓
1 Apr	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with Dr. Darmawan (Hasanuddin University)</li> <li>● Meeting with BaKTI</li> <li>● Moving back to Jakarta</li> </ul>	✓ ✓
2 Apr	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reporting to JICA Indonesia Office (Mr. Saito, Senior Representative)</li> <li>● Data compilation</li> </ul>	
3 Apr	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation (Easter holiday)</li> </ul>	
4 Apr	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> </ul>	
5 Apr	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> </ul>	
6 Apr	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with Mr. Kim (RISE II, Team leader)</li> </ul>	✓
7 Apr	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with Mr. Bambang Prihartono (BAPPENAS, Director of Transportation)</li> <li>● Meeting with GIZ</li> </ul>	✓ ✓
8 Apr	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with LIPI</li> <li>● Meeting with Ministry of Health (Mr. Dyah, Head of Empowerment and Community Engagement, Center for Health Promotion)</li> <li>● Reporting to JICA Indonesia Office (Mr. Saito and Ms. Uno)</li> </ul>	✓ ✓
9 Apr	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with ADB</li> </ul>	✓
10 Apr	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with Dr. Slamet Budijanto (Associate Dean, Faculty of Agricultural Engineering and Technology, Bogor Agricultural University)</li> <li>● Meeting with Dr. Nurul Taufiqu Rochman, Mr. Firman Tri Ajie (Center for Innovation, LIPI)</li> </ul>	✓ ✓
11 Apr	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> </ul>	
12 Apr	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Data compilation</li> </ul>	
13 Apr	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meeting with Ms. Vanya Abuthan ( Unit Manager, KOMPAK project, DFAT)</li> <li>● Supervision of Sub-contract work</li> </ul>	
14 Apr	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Moving back to Tokyo/Berlin</li> </ul>	
15 Apr	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Arrival in Tokyo/Berlin</li> </ul>	



(2) 第 2 次現地調査

Date		Activities	Minutes
1 Jun	Mon	● Arrival in Jakarta	
2 Jun	Tue	● Indonesian National Holiday	
3 Jun	Wed	● Preparation for 1 <sup>st</sup> Stakeholder meeting	
4 Jun	Thu	● Meeting_ Ministry of Women's Empowerment and Child Protection	✓
5 Jun	Fri	● Meeting_ Directorate for Population, Women's Empowerment, and Child Protection, BAPPENAS	✓
6 Jun	Sat	● Data compilation	
7 Jun	Sun	● Data compilation	
8 Jun	Mon	● Preparation for 1 <sup>st</sup> Stakeholder meeting	
9 Jun	Tue	● Meeting_ JICA Indonesia ● Meeting_ BAPPENAS and Cipta Karya (regarding RISE)	✓
10 Jun	Wed	● Meeting_ RISE II Consultant (Team leader) ● Meeting_ Ministry of Home Affairs	✓
11 Jun	Thu	● Meeting_ Ministry of Marine Affairs and Fisheries ● Preparation for 1 <sup>st</sup> Stakeholder meeting	✓
12 Jun	Fri	● 1 <sup>st</sup> Stakeholder meeting	✓
13 Jun	Sat	● Data compilation	
14 Jun	Sun	● Data compilation	
15 Jun	Mon	● Meeting_ Ministry of Transportation ● Meeting_ Embassy of Japan	✓ ✓
16 Jun	Tue	● Meeting_ Mr. Fary Francis, Chair of Infrastructure Commission, The House of Representatives of the Republic of Indonesia ● Meeting_ JICA Indonesia Office (Mr. Saito, Ms. Uno)	✓ ✓
17 Jun	Wed	● Meeting_ RISE II (Consultant for gender) ● Meeting_ Sub-contractor (presentation by sub-contractor)	
18 Jun	Thu	● Meeting_ Ministry of Village ● Meeting_ BPPT	✓ ✓
19 Jun	Fri	● Meeting_ Ministry of Home Affairs, BPD	
20 Jun	Sat	● Data compilation	
21 Jun	Sun	● Moving to Makassar	
22 Jun	Mon	● Meeting_ COMMIT ● Meeting_ PELINDO IV	✓ ✓
23 Jun	Tue	● Meeting_ BAPPEDA Sulsel for Interim Report ● Meeting_ BKPM D Sulsel ● Meeting_ Former PRIMA-K Staff	✓ ✓
24 Jun	Wed	● Meeting_ Aeng Batu-Batu Village (Head of Village), Galesong Utara Sub-district (Head of Sub-district), Takalar District	✓
25 Jun	Thu	● Meeting_ Head of Bantaeng District ● Meeting_ Secretary and PMD of Bantaeng District ● Meeting_ Palajau Village (Head of Village), Jeneponto District ● Moving back to Jakarta	✓ ✓ ✓
26 Jun	Fri	● Meeting_ Ministry of Marine Affairs and Fisheries ● Meeting_ Ministry of Agriculture ● Meeting_ RISE II Consultant (Team leader)	✓ ✓
27 Jun	Sat	● Data compilation	
28 Jun	Sun	● Moving to Kupang, Prov. NTT	
29 Jun	Mon	● Meeting_ Kupang Municipality (Vice Mayor) ● Meeting_ BAPPEDA Prov. NTT (Head of BAPPEDA) ● Site visit_ Tilong Dam, Kupang Port	✓ ✓
30 Jun	Tue	● Meeting_ Dinas PU, Kab. Kupang ● Site visit_ Oesao (2) Irrigation Weir ● Moving back to Jakarta	

Date		Activities	Minutes
1 Jul	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_RISTEK-Dikti</li> <li>Team meeting</li> </ul>	✓
2 Jul	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_LSP-FPM</li> </ul>	✓
3 Jul	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_JICA Indonesia (Mr. Saito, Ms. Uno)</li> <li>Meeting_Ministry of Marine Affairs and Fisheries</li> </ul>	✓ ✓
4 Jul	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
5 Jul	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
6 Jul	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_BATAN</li> </ul>	✓
7 Jul	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_Ministry of Industry</li> </ul>	✓
8 Jul	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leaving for Tokyo</li> </ul>	
9 Jul	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arrival in Tokyo</li> </ul>	

### (3) 第3次現地調査

Date		Activities	Minutes
5 Aug	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arrival in Jakarta</li> </ul>	
6 Aug	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_JICA Indonesia</li> <li>Preparation for the trip to South Sulawesi/2<sup>nd</sup> Stakeholder meeting</li> </ul>	✓
7 Aug	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preparation for the trip to South Sulawesi/2<sup>nd</sup> Stakeholder meeting</li> </ul>	
8 Aug	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moving to Makassar</li> </ul>	
9 Aug	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
10 Aug	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_the Vice Governor of South Sulawesi</li> <li>Meeting_Head of Mamminasata TIU (1<sup>st</sup>)</li> <li>Meeting_Dinas Spatial Planning and Settlement</li> </ul>	
11 Aug	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_Dinas Head of Transportation, Communication and Information</li> <li>Meeting_Dinas Head of Highway</li> <li>Meeting_Dinas Head of Water Resources Management</li> <li>Meeting_Dinas Head of Energy and Mineral Resources (1<sup>st</sup>)</li> </ul>	
12 Aug	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_the Secretary of Province</li> <li>Meeting_Dinas Head of Industry and Trade</li> <li>Meeting_Dinas Head of Energy and Mineral Resources (2<sup>nd</sup>)</li> <li>Meeting_Head of Mamminasata TIU (2<sup>nd</sup>)</li> <li>Moving back to Jakarta</li> </ul>	
13 Aug	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Team meeting</li> <li>Preparation for 2<sup>nd</sup> Stakeholder meeting</li> </ul>	
14 Aug	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_JICA Indonesia</li> </ul>	✓
15 Aug	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
16 Aug	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
17 Aug	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation (Independence day)</li> </ul>	
18 Aug	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preparation for 2<sup>nd</sup> Stakeholder meeting</li> </ul>	
19 Aug	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>2<sup>nd</sup> Stakeholder meeting</li> <li>Meeting_Embassy of Japan</li> </ul>	✓ ✓
20 Aug	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_Chairman of Infrastructure Commission</li> </ul>	
21 Aug	Fri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
22 Aug	Sat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moving to Makassar</li> </ul>	
23 Aug	Sun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data compilation</li> </ul>	
24 Aug	Mon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_BAPPEDA Sulsel</li> </ul>	
25 Aug	Tue	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_the Vice Mayor of Makassar</li> <li>Meeting_Assistant for the Mayor of Makassar</li> <li>Moving back to Jakarta</li> </ul>	
26 Aug	Wed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meeting_JICA Indonesia</li> <li>Moving back to Tokyo</li> </ul>	
27 Aug	Thu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arriving at Tokyo</li> </ul>	

### III: 面談者一覧

Organization/Institute	Interviewee	
	Name	Title
Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency (BAPPENAS)	Drs. Sumedi Andono Mulyo	Head of Sub Directorate for Regional Economic and Social Analysis, Directorate for Regional Development
	Dr. Yudianto	Deputy Director for Regional Data and Information, Directorate for Regional Development
	Mr. Bambang Prihartono	Director of Transportation
	Ir. Suharti, MA, Ph.D	Director for Population, Women Empowerment and Child Protection
Ministry of Home Affairs	Mr. Ketut Sukadana	Head of Sub-division for Data and Information, Directorate General of Village and Community Empowerment (PMD)
	Ms. Anna Gurning	Head of Section for Village and Kelurahan Government Capacity Development, Sub-directorate of Capacity Development (PMD)
	Mr. Happy Harto Bwk	Staff of Data & Information Sub-Division (PMD)
	Ms. Damera Sihombing	Staff of Data & Information Sub-Division (PMD)
	Mr. Oktotianus J.R	Head of Section for Village Administration, Sub-directorate of Village and Kelurahan Administration (PMD)
Ministry of Finance	Mr. Ahmad Yani	Secretary for Directorate General, Directorate General of Fiscal Balance
Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Dr. Suprayoga Hadi	Deputy Minister for the Development of Special Regions
	Mr. Rusandi	Economic advisor for Minister
	Dr. Anwar Sanusi, PhD	Secretary General
	Ms. Theresia Junidar Spi, M.Ec	Head of Foreign Cooperation Division
	Ms. Windhy	Head of Sub division for Bilateral Cooperation
	Mr. Fajar Tri Suprapro	Head of Public relations and Cooperation Bureau
Ministry of Public Works and Housing (PU)	Dr. A. Hermanto Dardak	Acting Chairman for Regional Infrastructure Development Agency
	Mr. Hadi Sucahyono	Director of Settlement Development, Directorate General of Human Settlements
	Dr. Dadang Rukmana	Director for Urban Planning and Development, Directorate General of Spatial Planning
	Mr. Kuswardono	Director for Center of Urban Development, Agency for Regional Infrastructure Development
	Mr. Sanusi Sitorus	Agency for Regional Infrastructure Development
	Mr. Endra S. Atmawidjaja	Deputy Director for Urban Development Policies and Strategies, Directorate General of Spatial Planning and Development, Directorate of Urban Planning and Development
	Ms. Anastasia Carolina	Directorate of Settlement Area Development, Directorate General of Cipta Karya
Ministry of Industry	Mr. Eko Agus Nugroho	Head of Administrative Foreign Technical and Subdivision, Directorate General of International Industrial Cooperation
	Mr. Riris Marhadi	Secretary, Directorate General of International Industry Cooperation
	Ir. Endang Supraptini	Secretary, Directorate General of Industrial Region Development
	Dr. Heru Kustanto	Head of Division of Program Evaluation and Reporting, Directorate General of Industrial Region Development
	Dr. Ignatius Warsito	Director for Electronic and ICT Industry
	Ms. Enny Santiausti	Deputy Director for Program, Evaluation and Report, Direktorat Electronic and ICT Industry
	Mr. Heradi Prabowo	Deputy Director for Software & Content
	Mr. Kastoro	Directorate General of International Industrial Cooperation
Ministry of Health	Ms. Dyah Yuniari Setiawati, SKM, MPS	Head of Empowerment and Community Engagement, Center for Health Promotion
Ministry of Marine Affairs and Fisheries	Ir. Sri Atmini, M. Sc.	Secretary to the Directorate General for Marine Coastal and Small Islands Affairs (MCSIA)
	Dr. Abdul Muhari, PhD	Tsunami Engineering and Coastal Disaster Mitigation, Sub-Directrate for Environmental Disaster Mitigation
	Mr. R. Tomi Supratomo, Ssi, M.Si	Assistant Deputy Secretary for Partnership
	Dr. Hendra Yusran Siry	Deputy Director of Marine and Coastal Disaster, Mitigation and Climate Change Adaption, Directorate General Marine, Coast and Small Islands Affairs
	Mr. Farkan, A. Pi, SE, Ms. Si	Head of Program, Monitoring and Evaluation Division

Organization/Institute	Interviewee	
	Name	Title
Ministry of Transportation	Mr. Rifanie Komara	Deputy of Planning Division, Directorate General of Sea Transportation, Ministry of Transportation
	Ms. Arie Prakswati	Staff for International Cooperation, Directorate General of Sea Transportation
Ministry of Women Empowerment and Child Protection	Mrs. Eko Novi Ariyanti Rahayu Darmayanti	Assistant Deputy for Gender in Agriculture, Forestry, Fishery and Marine
Ministry of Agriculture	Dr. Agung Hendriadi	Executive Secretary of IAARD (Indonesian Agency for Agricultural Research and Development)
	Dr. Chandra Ijdrawanto	Deputy Director for Research Cooperation and Public Relation, IAARD
	Ms. Seta R. Agustina, M. Sc.	Assistant Deputy Director for Collaboration, IAARD
Ministry of Research and Technology of the Republic of Indonesia (RISTEK-DIKTI)	Dr. Muhammad Dimiyati	Director General for Research & Development
	Mr. Wisnu Sadjno Soenarso	Director for Science and Technology Investment
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI: Indonesian Institute of Sciences)	Dr. Bambang Subiyanto	Deputy Chairman for Scientific Services
	Dr. Nurul Taufiqu Rochman	Director, Center for Innovation
	Dr. Mego Pinandito, M. Eng.	Director, Research Center for Metrology
	Mr. Firman Tri Ajie	Staff, Technology Transfer Sub Division, Center for Innovation
	Mr. Mauludin	Senior staff
Agency for the Assessment and Application of Technology (BPPT)	Dr. Tatang A. Taufik	Deputy Chairman for Technology Policy Assessment
	Dr. Ir. Iwan Sudrajat, MSEE	Director, Center for Technology Diffusion Policy Assessment
	Dr. Ir. Anugerah Widiyanto, B.Sc, M. Eng	Head of Technology Incubator
National Nuclear Energy Agency (BATAN)	Dr. Hendig Winarno	Director of Center for Application of Isotopes and Radiation (PAIR: Pusat Aplikasi Isotop dan Radiasi)
	Dr. Sobrizal	Rice Breeder, PAIR
	Dr. Erawan Effendi	Center for Dissemination and Cooperation
	Dr. Firsoni	Animal husbandry expert, PAIR
	Dr. Arwin	Soybean breeder, PAIR
	Dr. Sudi Ariyanto	Director of Center for Education and Training
Governor's Office Sulsel	Ir. H. Agus Arifin Nu'mang, MS	Vice Governor/Chairman of BKSPMN (Mamminasata Metropolitan Development
	Ir. H. Abdul Latif, Ms. Si., M.M	Secretary of Province
BAPPEDA Sulsel	Drs. Andi Yaksan Hamzah	Head of BAPPEDA
	Mr. Irawan	Head of Institutional Development and Human Resources
Dinas: Industry and Commerce	Drs. Sidik Salam, M.M.	Dinas Head
	Dra. Hj. A. Rahmi Mutty, Ms.Si	Dinas Secretary
	Ir. Ahmad Habib, M.Si	Division Head of International Trade
Dinas: Spatial Planning and Housing	Ir. H. A. Bakti Haruni, CES	Dinas Head
	Ir. Hj. Sumi Heriza Sikki, M. Si	Dinas Secretary
Dinas: Transportation, Communication and Information	Ir. H. Masykur A. Sulthan, Ms.	Dinas Head
	Drs.H. Arsal Arifin, M.M	Dinas Secretary
Dinas: Highway	Ir. H. Andi Hasdullah, M. Si	Acting Dinas Head
Dinas: Energy and Mineral Resources	Ir. H. Gunawan Palaguna, M. Si	Dinas Head
Dinas: Water Resources Management	Ir. H. Muh. Amin Yakob, M. Si	Dinas Head
Mamminasata Regional Technical Implementation Unit	Ir. H. A. Zulklarnain Kitta, Ms. Si	UPTD Head
Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Provinsi Sulawesi Selatan (BKPMMD)	Mr. H. Irman Yasin Limpo, SH	Director of BKPMMD
Indonesia Port Corporation IV (PELINDO 4)	Mr. Alif Abadi	Director for Operation
	Mr. Kusmahadi Setya Jaya	Head of Planning and Corporate Strategy Bureau

Organization/Institute	Interviewee		
	Name	Title	
South Sulawesi Province Governmental Agencies	Kabupaten Bantaeng	H.M. Nurdin Abdullah	Regent of Bantaeng
		Drs. H. Abdul Gani	Sekretaris Daerah
	Kabupaten Bantaeng, PMD	Mr. Joni Tambing	Secretary
		Mr. Masrif	Staff
		Mr. Andi Makkasollah	Staff
		Mr. Ramlan	Facilitator
		Mr. Yudif	Facilitator
	Kabupaten Bantaeng, Bonto Tiro Village, Village Corporation (BUMDes Mattiro Bulu)	Ms. Aminah	Director
		Mr. Israil	Supervisor
		Ms. Nurul Fajri	Secretary
		Ms. Subuedah	Treasurer
	Kabupaten Jeneponto	Ms. Siti Rosmia	Head of Business unit
		Mr. Toto Harianto	Head of Palajau Village
	Kabupaten Takalar	Mr. H. Abdul Rahim	Head of Arungkeke Pallantikang Village
		Mr. H. Hamzah	Head of Galesong Utara Sub-district
	East Nusa Tenggara Province Governmental Agencies	Kabupaten Takalar	Mr. Wahyidin
East Nusa Tenggara BAPPEDA			Ir. Wayan Darmawa, MT
Kupang City		Dr. Hermanus Man	Vice Mayor of Kupang City
		Ir. Elvianus Wairata, M. Si	Head of Kupang City BAPPEDA
	Mr. Max Maahury	Chief of Cooperation and Development Statistic	
Kabupaten Kupang, Dinas PU	Mr. Joni Nomseo	Head of Kupang District PU	
Universities/Private groups/Others	Hasanuddin University	Dr. Darmawan Salman	Professor, Faculty of Agriculture, Department of Socioeconomic Agriculture/Agribusiness (Expertise: Rural Sociology)
		Dr. Arsyad Muhammad	Lecturer, Faculty of Agriculture, Department of Socioeconomic Agriculture/Agribusiness (Expertise: Agricultural Economics)
	Bogor Agricultural University	Dr. Slamet Budijanto	Professor and Associate Dean, Faculty of Agricultural Engineering and Technology
	LSP FPM	Mr. Hendry Souisa	Standarization manager
		Ms. Chamiyatus Sidqiyah	Executive Secretary
	COMMIT	Mr. Ashar Karateng	Executive Director
		Mr. Kamaruddim Azis	Secretary
Mr. Mardi		Program Manager	
BaKTI	Ms. Zuzzana Gosal	Partnership Manager	
Diet	The House of Representative of the Republic of Indonesia	Mr. Fary Djemy Francis	Chairman of Infrastructure Commission

	Organization/Institute	Interviewee	
		Name	Title
Donors	DFAT (Former AusAID)	Mr. Theodore Weohau	Deputy Program Director, Australia Indonesia Partnership for Decentralisation, Development Cooperation
		Ms. Patricia Bachtiar	Senior Program Manager, Social Protection, Development Cooperation
		Ms. Lulu Wardhani	Senior Program Manager, Rural Development, Development Cooperation
		Ms. Fenni Rum	Program Manager, AIPD Governance, Development Cooperation
		Ms. Vanya Abuthan	Unit Manager, KOMPAK project
	DFATD (Former CIDA)	Mr. Jeffrey Ong	Senior Development Officer, Development Cooperation
		Ms. Jane Palmer	First Secretary (Development)
		Ms. Solveig Schuster	Counsellor (Development)
	GIZ	Mr. Frank Bertelmann	Principal Advisor
		Mr. Danny F Juddin	Advisor
		Ms. Doris Christina Becker	Program Director, TRANSFORMASI
		Mr. Budi Sitepu	Team Leader, Public finance/Financial Governance, TRANSFORMASI
		Ms. Hartian Silawati	Senior Advisor, TRANSFORMASI
	USAID	Mr. Kevin P. McGrath	Deputy Director, Office of Democracy, Rights and Governance
		Mr. Adam Jung	Monitoring and Evaluation Officer
		Ms. Ketty Kadarwati	Project Development Specialist
		Ms. Maureen Laisang	Gender Specialist
	World Bank	Mr. Christobal Ridao-Cano	Lead Economist and Program Leader
	ADB	Mr. Anthony Gill	Senior Country Specialist, Indonesia Resident Mission
JICA Project	The Capacity Building in Engineering, Science, and Technology (C-BEST)	Mr. Takashi Sakamoto	Chief Advisor
	Regional Infrastructure for Social and Economic Development Project (RISE II)	Mr. Kim Suk Rae	Team Leader
	PT. Inacon	Ms. Eni Rusnaini,	Consultant of PISEW
	PRIMA-K	Ms. Ida Gosal	Former project staff

## IV: 面談録

### (1) 第1次現地調査

ファイル名
0-1_会議録_JICA インドネシア事務所_20150303
0-2_会議録_JICA ミッション(JICA インドネシア事務所)_20150309
0-3_会議録_第1次現地調査業務経過報告 to JICA インドネシア事務所_20150402
0-4_会議録_第1次現地調査業務経過報告 to JICA インドネシア事務所(その2)_20150408
1_20150309_FaryFrancis 国民議会(DPR)議員
2_20150310_Bappenas & Cipta Karya
3-1_20150311_PMD-MOHA
3-2_20150311_MoHA_Ditjen PMD (Explanatory Note)
4_20150311_PU-BPIW (Mr.Hermanto Dardak)
5_20150312_Ministry of Industry
6_20150312_LSP-FPM
7_20150313_Ministry of Village
8_20150313_Ministry of Finance
9_20150313_World Bank
10-1_20150316~0318_South Sulawesi
10-2_20150317_Bupati Bantaeng
11_20150319_USAID
12_20150320_CIDA (DFATD)
13_20150324_GIZ
14_20150325_Ministry of Village(Dr.Rusnadi)
15_20150325_AusAID (DFAT)
16_20150326_BAPPENAS (Mr.Sumedi)
17_20150330_COMMIT
18_20150331_バンタエン県 PMD
19_20150331_バンタエン BUMDes
20_20150401_Prof. Darmawan at UNHAS
21_20150401_AusAID (Mr. Ted) at BaKTI
22_20150406_RISE II Project Leader (Mr. Kim)
23_20150407_BAPPENAS 運輸局長
24_20150407_GIZ Governance Team
25_20150408_LIPI
26_20150408_Ministry of Health
27_20150409_ADB
28_20150410_F-technopark&Cibinong Science Center-Botanical Garden
29_20150413_DFAT KOMPAK

(※各面談録については、別添フォルダー「面談録\_第1次現地調査」を参照)

### (2) 第2次現地調査

ファイル名
0-1_会議録_在インドネシア日本国大使館_20150615
0-2_会議録_第2次現地調査業務報告 to インドネシア事務所_20150703
0-3_会議録_第2次現地調査帰国報告 to 本部_20150714
1_20150604_女性エンパワーメント及び児童保護省
2_20150605_BAPPENAS_Women's Empowerment 局
3_20150609_Minutes of Meeting9_Bappenas & Cipta Karya



ファイル名
4_20150610_Minutes of Meeting_JICA_PMD-MOHA
5_20150611_Minutes of Meeting11_MMAF_J
6_20150615_Minutes of Meeting_Ministry of Transportaion
7_20150616_FaryFrancis 国民議会(DPR)
8_20150618_BPPT
9_20150618_村落省
10_20150619_MOHADBP
11_20150622_Minutes of Meeting_COMMIT
12_20150622_PELINDO IV
13_20150623_南スラウェシ州 BAPPEDA での中間報告会議
14_20150623_南スラウェシ州投資調整庁(BPMD)長官
15_20150624_AengBatuBatu 村長
16_20150624_Galesong Utara 郡長
17_20150625_Bantaeng (Technopark)
18_20150625_Bantaeng 県 PMD 局
19_20150625_Jeneponto 県 Palajau 村長
20_20150626_Minutes of Meeting_Ministry of Marine Affairs and Fisheries
21_20150626_農業省
22_20150629_Kupang 市
23_20150629_NTT 州 BAPPEDA
24_20150703_KKP
25_20150705_RISTEK-DIKTI
26_20150706_BATAN
27_20150707_工業省
28_20150709_LSP FPM

(※各面談録については、別添フォルダー「面談録\_第2次現地調査」を参照)

### (3) 第3次現地調査

ファイル名
0-1_会議録_第3次現地調査対処方針会議_20150803
0-2_会議録_第3次現地調査業務開始時打合せ_インドネシア事務所_20150806
0-3_会議録_第3次現地調査中間報告 to インドネシア事務所_20150814
0-4_会議録_在インドネシア日本国大使館_20150819

(※各面談録については、別添フォルダー「面談録\_第3次現地調査」を参照)

### (4) 会合議事録

ファイル名
1_第1回有識者会合_20150527(コメント要約)
2_第1回有識者会合_議事録_20150527(テープ起こし)
3_第2回有識者会合_議事録_20150908(コメント要約)
4_第1回現地関係者会合_20150612(コメント要約)
5_第1回現地関係者会合_20150612(テープ起こし)
6_第2回現地関係者会合_20150819(コメント要約)
7_第2回現地関係者会合_20150819(テープ起こし)

(※各面談録については、別添フォルダー「会合議事録」を参照)

## V: 収集資料リスト

### (1) インドネシア国政策文書

Document title		Source	Language/Form
Folder	File		
Dana Desa	Rincian Dana Desa per Kabupaten Kota 2015_original budget	House of Representatives	Bahasa • PDF
Gender	National strategy to accelerate gender mainstreaming	BAPPENAS, etc.	ENG • PDF
	Implementation and Analysis of Gender Mainstreaming PNPM PISEW-RISE	Min. of Public Works and Housing	ENG • PDF
KSK	Draft Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten		Bahasa • PDF
	Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 16/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Kabupaten Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa	Min. of Public Works and Housing	Bahasa • PDF
	Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten	Min. of Public Works and Housing	Bahasa • PDF (PPT)
	UU_No26_2007_PenataanRuang		Bahasa • PDF
Science_Technopark	Strategi Pengembangan Science and Technopark	LIPI	Bahasa • PDF
	Program of BATAN Science Techno Park	BATAN	ENG • PPT
	Teknopolitan Pelalawan (BPPT)	BPPT	Bahasa • PDF
	Development of Bantaeng Technopark	BPPT	Bahasa • PDF
	Masterplan 2015 Bantaeng Technopark (in preparation)	BPPT	Bahasa • PDF
	Quick Wins_Science and Techno Park Marine and Fisheries	KKP	Bahasa • PDF
	Development of Techno Park	KKP	Bahasa • PDF
	The education and training of fisheries Ambon	KKP	Bahasa • PPT
	The training of fisheries Banyuwangi	KKP	Bahasa • PPT
	Role of Ministry of Industry in Development of 100 Technoparks_english	Min. of Industry	ENG • PPT
Profile_Taman Sains dan Teknologi Pertanian_2015	Min. of Agriculture	ENG • PDF	
MP3EI	MP3EI 2011-2025	Coordinating Min. for Economic Affairs	ENG • PDF
	Minutes of meeting_Launching of MP3EI by the President of Indonesia		ENG • Word
	MP3KI-PNPM Perkotaan	BAPPENAS	Bahasa • PDF (PPT)
Min. of Finance	HKPD Policy_Min of Finance	Min. of Finance	Bahasa • PDF
	Regional Transfer Policy	Min. of Finance	ENG • Word
Ministry of Industry	Action Plan for Industrial Region Development in Papua, Maluku and Sulawesi	Min. of Industry DG of Industrial Region Development	ENG • PDF(PPT)
	Industrial Region Development Policy in Indonesia	Min. of Industry DG of Industrial Region Development	ENG • PDF(PPT)
	Pembangunan dan Pemberdayaan Industri Kecil dan Menengah (SME Area III)	Min. of Industry	Bahasa • PDF (PPT)
	Policy, Revitalization, Growth and Program of Small Medium Industry (SMI Policy)	Min. of Industry DG of SMI	ENG • PDF(PPT)
Ministry of Village	Organization chart of Min. of Village 2015	Min. of Village	Bahasa • Word
	SOTK BAB I (English_Function of Min.of Village)	Min. of Village	Bahasa • Word
MMAF (KKP)	Coastal Resilience Project	KKP	ENG • PPT
	DRAFT MASTERPLAN PK2PT	KKP	Bahasa • PPT
	Mangrove Learning and Restoration Center_PRPM	KKP	Bahasa • PDF
	Profile_Training Center Marines and Fisheries	KKP	Bahasa • PDF
Nawa cita	Nawacita (english)_based on Table prepared by Cipta Karya	Min. of Public Works and Housing	ENG • Word
PNPM Mandiri	BUKU_DAFTAR_LOKASI_DAN_ALOKASI_BLM_PNPM_MANDIRI_2014	DG of Public Welfare	Bahasa • PDF
	Roadmap of PNPM Mandiri	Coord. Min. of People's Welfare/TNP2K	Bahasa • PDF
RPJMN 2010~2014	RPJMN 2010-2014 Full Text	BAPPENAS	ENG • Word
	RPJMN 2010-2014 Summary	BAPPENAS	ENG • PDF/PPT
RPJMN 2015~2019	Pedoman_RPJMN_2015-2019 (new administration version)	BAPPENAS	Bahasa • PDF
	RPJMN 2015-2019	BAPPENAS	Bahasa • PDF(PPT)
RPJMN 2015~2019 set	BUKU I RPJMN 2015-2019	BAPPENAS	Bahasa • PDF
	BUKU II RPJMN 2015-2019	BAPPENAS	Bahasa • PDF
	BUKU III RPJMN 2015-2019	BAPPENAS	Bahasa • PDF
	MATRIKS BIDANG PEMBANGUNAN	President's Office	Bahasa • PDF
	MATRIKS KEMENTERIAN DAN LEMBAGA	President's Office	Bahasa • PDF
	Perpres 2 Tahun 2015	President's Office	Bahasa • PDF
	Perpres No.2 Th.2015 tentang RPJM 2015-2019	President's Office	Bahasa • PDF

Document title		Source	Language/Form
Folder	File		
BKPM Sulse	Foreign investment (PMA) Sulse 2014	BKPM Sulse	Bahasa · PDF
Pelindo IV	Expansion plan of Makassar New Port	Pelindo IV	Bahasa · PDF
	The Planned Development of Port_Pelindo IV	Pelindo IV	Bahasa · PDF
SulSel BAPPEDA	RENSTRA BAPPEDA SULSEL 2013-2018	Sulse BAPPEDA	Bahasa · Word
	RPJMD Prov. Sulawesi Selatan Tahun 2013-2018	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
SulSel Musrenbang_Presentation Material_30 March 2015	1_Musrenbang_20150330_BAPPENAS	BAPPENAS	Bahasa · PPT
	2_Musrenbang Sulse_20150330_South Sulawesi	Sulse	Bahasa · PPT
	3_Musrenbang Sulse_20150330_Min.HA	Min. of Home Affairs	Bahasa · PPT
	4_Musrenbang Sulse_20150330_PU	Min. of Public Works and Housing	Bahasa · PPT
	5_Musrenbang Sulse_20150330_Min.Agr	Min. of Agriculture	Bahasa · PPT
South Sulawesi Development Plans	1. South Sulawesi_Mainstay Map of 5 Strategic Areas	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	2. South Sulawesi_Commodities Map of 5 Strategic Areas	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	3. South Sulawesi_Poverty Rate of each Kabupaten on 2014	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	4. South Sulawesi_Brochure of RM AKSESS_B.Ina	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	5. South Sulawesi_Brochure of RM AKSESS_Eng	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	6. South Sulawesi_Infrastructure in KEK Barru	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	7. South Sulawesi_PP of KEK Potentials	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PDF
	Ekspose KaBappeda Rakorprov - 12 Februari 2015	Sulse BAPPEDA	Bahasa · PPT
Folder_Renstra	Sulse BAPPEDA	Bahasa · Word	
Sulse Kab. Bantaeng	Community Economy Empowerment Program Report (BUMDes)_Bantaeng 2014	Kab. Bantaeng, Sulse	Bahasa · PDF

(※各収集資料については、別添フォルダー「収集資料」を参照)

## (2) インドネシア国法律文書

Document title		Source	Language/Form
Folder	File		
Village Law	Law No. 6 of 2014 on Villages	www.indolaw.org	Bahasa · PDF
	Village Law No. 6 Year 2014 (original)	Min. of Home Affairs	Bahasa · PDF
	PerMenDes_PDT_No 1_Tahun 2015 (from LSPFPM)	Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Bahasa · PDF
	PerMenDes_PDT_No 2_Tahun 2015 (from LSPFPM)	Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Bahasa · PDF
	PerMenDes_PDT_No 3_Tahun 2015 (from LSPFPM)	Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Bahasa · PDF
	PerMenDes_PDT_No 4_Tahun 2015 (from website)	Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Bahasa · PDF
	PerMenDes_PDT_No 5_Tahun 2015 (from website)	Ministry of Village, Disadvantaged Region Development and Transmigration	Bahasa · PDF
Other Laws and Regulations	Law No. 17 of 2014 on People's Consultative Assembly, Legislative Council, House of Representatives, and Regional House of Representatives	www.indolaw.org	Bahasa · PDF
	Law No. 22 of 2014 on Election of Governors, Regents, and Mayors	www.indolaw.org	Bahasa · PDF
	Law No. 23 of 2014 on Local Government	www.indolaw.org	Bahasa · PDF
	Law No. 32 of 2004 on Regional administration (Eng)	AKBAR & AKBAR Law Office	ENG · PDF
	Law No. 33 of 2004 on Fiscal Balance between the Central Government (Eng)	AKBAR & AKBAR Law Office	ENG · PDF
	Law No. 81 of 2012 on Peraturan Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi ttg Fasilitator	Min. of Manpower and Transmigration	Bahasa · PDF
	Govt reg. No. 38 of 2007 on allocation of govt matters	President's Office	ENG · Word
Perda Kab_Bantaeng_10_2006_ttg BUMDes	Sulse Bantaeng Regency	Bahasa · PDF	

(※各収集資料については、別添フォルダー「収集資料」を参照)

### (3) 国際機関・ドナー文書

Document title		Source	Language/Form	
Folder	File			
ADB	Completion report_Rural Infrastructure Support to the PNPM Mandiri Project II	ADB	ENG・PDF	
	Country Partnership Strategy 2012-2014	ADB	ENG・PDF	
	Fact sheet 2014_Apr	ADB	ENG・PDF	
	Loan agreement_Rural infrastructure support to the PNPM Mandiri project II	ADB	ENG・PDF	
	Loan agreement_Second local government finance & governance reform program cluster-subprogram I	ADB	ENG・PDF	
	Report & recommendation of the president to the board of directors_Second local government finance & governance reform program	ADB	ENG・PDF	
	Technical assistance report_Local government finance & governance reform	ADB	ENG・PDF	
	Technical assistance report _Preparing the second community & local government support sector project	ADB	ENG・PDF	
	Technical assistance report _Support for local government finance & governance reform 2	ADB	ENG・PDF	
	Technical assistance report _Sustainable infrastructure assistance program	ADB	ENG・PDF	
DFAT (AusAID)	Analisisi Penerimaan & Pengeluaran _Kab Raja Ampat 2013	AIPD	Bahasa・PDF	
	Gender strategy 2011	AusAID (Australia Indonesia Partnership for Decentralisation)	ENG・PDF	
	Indonesia country strategy 2013_Jul	DFAT	ENG・PDF	
	Program design document part A_Empowering Indonesian women for poverty reduction 2012	AusAID	ENG・PDF	
	Program design document part B_Empowering Indonesian women for poverty reduction 2012	AusAID	ENG・PDF	
	Strategy for Support to Indonesia's PNPM	AusAID	ENG・PDF	
	Summary design document_Promoting rural income through support for markets in agriculture 2013	DFAT	ENG・PDF	
GIZ	RED-Prog	Fact sheet _CJ (Central Java), various sheets	GIZ	Eng/Bahasa・PDF
		Fact sheet _NTB (Lombok), various sheets	GIZ	Eng/Bahasa・PDF
		Fact sheet _WK (West Kalimantan), various sheets	GIZ	Eng/Bahasa・PDF
	GIZ ACCH (Anti Corruption Clearing House)	GIZ	ENG・PDF	
	GIZ Decentralisation as Contribution to Good Governance Programme	GIZ	ENG・PDF	
	GIZ Supports on Fiscal Decentralization (2011-2013)	GIZ	ENG・PDF	
	GIZ Geographical Location of Projects (map)	GIZ	ENG・PDF	
USAID	Annual report Year 3_Kinerja Program	USAID	ENG・PDF	
	Fact sheet 2013_Kinerja Program	USAID	ENG・Word	
	USAID Strategy for Indonesia 2014-2018	USAID	ENG・PDF	
	USAID Gender	Fact sheet_Child marriage vision	USAID	ENG・PDF
		Fact sheet_US national action plan on women, peace & security	USAID	ENG・PDF
		US Strategy to prevent&respond to gender-based violence globally	USAID	ENG・PDF
		USAID Policy_Gender equality & female empowerment	USAID	ENG・PDF
USAID Vision for action_Ending child marriage	USAID	ENG・PDF		
World Bank	Country partnership strategy 2013-2015	World Bank	ENG・PDF	
	Evaluation_PNPM-Generasi 2011	World Bank	ENG・PDF	
	Fact sheet PNPM-Mandiri 2012	World Bank	ENG・PDF	
	Improving the delivery of local services and infrastructure in a decentralized Indonesia	World Bank	ENG・PDF	
	Project appraisal document_proposed loan_PNPM2012-2015	World Bank	ENG・PDF	
	Project paper_additional loan_Local government&decentralization	World Bank	ENG・PDF	
PSF (PNPM Support Facility)	2014 PSF Progress Report	PSF	ENG・PDF	

(※各収集資料については、別添フォルダー「収集資料」を参照)

#### (4) JICA 案件資料

Document title		Source	Language/Form
Folder	File		
1_南スラウェシ州地域開発プログラムプログラム	南スラPG協力プログラムリスト	JICA	JPN・Excel
	「南スラウェシ州地域開発プログラム」評価報告書_01	JICA	JPN・PDF
	「南スラウェシ州地域開発プログラム」評価報告書_02	JICA	JPN・PDF
	「南スラウェシ州地域開発プログラム」評価報告書_03	JICA	JPN・PDF
	「南スラウェシ州地域開発プログラム」評価報告書_要約版	JICA	JPN・PDF
2_東北インドネシア地域開発プログラム	東北PG協力プログラムリスト	JICA	JPN・Excel
	企画調査員業務完了報告書(30Sep08)v3	JICA	JPN・Word
	Rolling plan(28Feb08)	JICA	JPN・Excel
	Donor activity in NEI(27SP08)	JICA	JPN・Excel
3_PRIMA-K	「南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト」終了時評価調査報告書(フォルダー)	JICA	JPN・PDF
	PrimaK 和文報告書(案)20140316	JICA	JPN・Word
	PrimaK2(和文)評価調査結果要約表(案)20140315	JICA	JPN・Word
	PrimaK2(英文)評価調査結果要約表(案)20140315	JICA	ENG・Word
	PRIMA-K2 signed-MM	JICA	ENG・PDF
	PRIMA_Newsletter_No.01	JICA	ENG・PDF
4_スラウェシ地場産業	Joint Terminal Evaluation Report	JICA	ENG・PDF
5_RISE	RISE1_Exit Strategy Book(フォルダー)	BAPPENAS	ENG
	RISE1_SAPI(フォルダー)	JICA	ENG
	Structure of training activities of RISE	RISE II	ENG・Word
6_CDP	和文報告書(フォルダー)	JICA	JPN・Various forms
	「地方行政人材育成プロジェクト・フェーズII」終了時評価報告書	JICA	JPN・PDF
	Finar Report CDP 2012	Ashar Karateng (COMMIT)	ENG・PDF
7_その他	2006_「特定テーマ評価_地方行政能力向上_インドネシアを事例として」報告書	JICA	JPN・PDF
	2006_「市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト」終了時評価	JICA	JPN・PDF
	2012_「地域振興・地方分権に係る基礎情報収集・確認調査」最終報告書	JICA	JPN・PDF
	2012_「地域振興・地方分権に係る基礎情報収集・確認調査」最終報告書_別添資料	JICA	JPN・PDF
	2011_「国別ジェンダー情報整備調査(イ国)」最終報告書	JICA	JPN・PDF
2014_「テーマ別評価_持続性と公共財政管理」報告書	JICA	JPN・Word	

(※各収集資料については、別添フォルダー「収集資料」を参照)

#### (5) その他文献等

Document title		Source	Language/Form
Folder	File		
LSP FPM	LSP FPM_Community Facilitator Certification	LSP FPM	Bahasa・PDF
	LSP FPM_Indonesian National Work Competency Standard (SKKNI)	LSP FPM	Bahasa・PDF
調査報告書「インドネシアの地方自治」		自治体国際化協会	JPN・PDF
調査研究報告書「9年目の地方分権プロジェクト」		アジア経済研究所	JPN・PDF
短信「地方分権化と地方自治—アチェ州特別自治法」		国立国会図書館海外立法情報課	JPN・PDF
開発金融研究所「国家開発計画システム法の制定とその意義」		JBIC開発金融研究所	JPN・PDF
Regional Transfer Policy (財務省文献より翻訳・編集)		財務省	ENG・Word

(※各収集資料については、別添フォルダー「収集資料」を参照)

【パート 2】

ワーキング・ペーパー

## ワーキング・ペーパー A

### 村落法の成立及び村落行政強化の現状と課題

#### 1. はじめに

インドネシアの村行政は、法律 2004 年第 32 号（地方行政法）に基づいて実施されてきたが、限られた権限と人的・経済的リソースが原因となり、コミュニティ開発及び住民へのサービス提供が十分ではなかった。2014 年 6 月に施行された法 2014 年第 6 号（以下、村落法）は、村に対し、これまでより強い自治権と、より多くの予算を配賦することにより、村行政体を強化し、コミュニティ開発と住民へのサービスの向上の実現を意図していた。

かかる状況下、2008 年以来国家プロジェクトとして実施されてきた住民エンパワーメント国家プログラム（以下、PNPM）が 2014 年をもって終了したことを受け、今後村行政体自らがコミュニティ開発の舵取りを行っていく責任は重く、ガバナンスと能力の弱さに懸念が示されている。

本ワーキング・ペーパーでは、村落法の内容とそれに関連する政府機関の改革、村落法施行から一年近く経った段階における地方の状況と課題、並びに今後の JICA の協力の方向性に対する提案について取りまとめる。

#### 2. 村落法の内容

##### （1）中央政府の組織変更と関連法整備の状況

村落法の施行を受け、大統領令 2015 年第 12 号により村落・後進地域開発・移住省（以下、村落省）が新設された。それまで村落及び村落開発に関する全ての分野は内務省が所管していたが、村落省の設置により、内務省では i) 村落行政（ガバナンス）を所管し、ii) 村落開発、iii) 村落コミュニティ・エンパワーメント及び iv) 村落地域開発は、村落省へ移管されることになった<sup>1</sup>。

これまでに両省で制定された、村落法運用に必要な省令を表 1 に示す。

---

<sup>1</sup> 村落コミュニティ・エンパワーメントが村落省に移管されることに伴い、内務省村落コミュニティ・エンパワーメント総局の責任及び人材（90 名程度）の一部が村落省に異動した。内務省の新たな組織・責任範囲は、大統領令 2015 年第 11 号により規定されており、村落行政体とそのガバナンスについては、コミュニティ指導総局が担当することになったが、組織・人事は 2015 年 7 月初旬時点で未だ固まっていない。

表 1 村落法に関連し村落省と内務省が定めた省令

村落・後進地域開発・移住省	内務省
<p>自然村と行政村の権限に係るガイドライン (省令 2015 年第 1 号) <i>Permendesa No.1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa</i></p> <p>村落会議の実施と決議メカニズムに係るガイドライン (省令 2015 年第 2 号) <i>Permendesa No.2/2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa</i></p> <p>村落ファシリテーションに係るガイドライン (省令 2015 年第 3 号) <i>Permendesa No.3/2015 tentang Pendampingan Desa</i></p> <p>村営企業の設立、経営、管理及び解散に係るガイドライン (省令 2015 年第 4 号) <i>Permendesa No.4/2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)</i></p> <p>2015 年度村落ファンドの優先用途<sup>3</sup>に係るガイドライン (省令 2015 年第 5 号) <i>Permendesa No.5/2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015</i></p>	<p>村落条例に係る技術ガイドライン (省令 2014 年第 111 号) <i>Permendagri No.111/2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa</i></p> <p>村長選挙について (省令 2014 年第 112 号) <i>Permendagri No.112/2014 tentang Pilkades-Pemilihan Kepala Desa</i></p> <p>村の財政管理について (省令 2014 年第 113 号) <i>Permendagri No.113/2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa</i></p> <p>村落開発に係るガイドライン<sup>2</sup> (省令 2014 年第 114 号) <i>Permendagri No.114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa</i></p>

出所：村落省村民エンパワーメント総局へのインタビューより

村落法により、開発資金として中央政府から村に配賦される「村落ファンド」が新設された。この村落ファンド配賦に係る政令として、2014 年第 60 号及びその改定版 2015 年第 22 号があり、ファンドの財源確保、交付、活用（に係る指導・監督）、モニタリング・評価について規定されている。同政令には、ファンドの財源確保、県政府への公布までを財務省、ファンドの活用、モニタリング・評価については、村落省が担当する旨が示されている。

## (2) 村落ファンド

2015 年度は、村落法に基づく村落ファンド配賦が実施される初年度にあたる。同ファンドは、財務省が地方政府（県）経由<sup>4</sup>で村行政体に交付される。村落ファンドの合計は均衡資金の 10%を上限と規定されているが、初年度 2015 年の実施予算としては均衡予算の 3%、20.8 兆ルピア（2,000 億円相当）に留まった。2016 年度には 6%、2017 年度は 10%までに引き上げる方針が政令 2015 年第 22 号に示されている。村落ファンドは、毎年 4 月に 40%、8 月に 40%、10 月に 20%と 3 回に分けて配賦される。

<sup>2</sup> 村落開発の所管については、村落省・内務省の間で協議・調整中のところ、内務省令 2014 年第 114 号は、両省共同ガイドラインとなる可能性がある。

<sup>3</sup> 村落ファンドの優先用途は、毎年度の国家開発計画の優先分野に合わせて決定される。

<sup>4</sup> 県政府は、財務省からファンドを受け取ってから 7 日以内に村落に交付しなくてはならない。



県政府は、村落ファンドの 90%を均等配分し、残り 10%をあらかじめ財務省に提出する県知事令に従って、人口、面積、貧困レベル、地理的条件<sup>5</sup>の 4 要素から成る計算式で不均等に配分する。交付されたファンドは、各村が計画に沿って使用し、事業実施、管理・モニタリングを行い、四半期ごとに県政府に対して会計報告を行う<sup>6</sup>。上記政令では、ファンドの 70%を貧困削減、保健・教育、インフラ、農業プログラムに使用し、30%を村役場の運営、給与、村/コミュニティ機関への補助金/インセンティブ資金として活用することが容認されている。なお、村から報告を受けた県政府は、情報を取りまとめ、財務省に対し報告を行う。モニタリング・評価は郡長の役割とされている。

村落法では、従来から県を通じて村へ配賦されていた村落交付金 (ADD: Alokasi Dana Desa) と歳入分与 (Bagi Hasil) についてもその割合が規定された。すなわち、県は予算の 10%を ADD として、さらに租税収入の 10%を歳入分与として村に配賦しなければならない。これにより、村に配賦される資金は、村落ファンドと合わせて従来よりも相当額増加すると考えられている。

2015 年 7 月初旬段階で、村落ファンド状況については以下のような報告がされている<sup>7</sup>。

- 2015 年 6 月 30 日の段階で、419 県・市 (全体の 99.77%) のアカウントに 2015 年第一回目の村落ファンド (総額約 7 億ルピア) が中央政府から配賦された。残りの 14 県は、村落ファンドの配分方法に係る地方条例を財務省に提出しておらず、配賦が受けられていない。なお第一回目の一村あたりの配賦金額は約 3 億ルピア程度 (約 290 万円) であった。
- 法令 2015 年 6 号によると、県・市が受け取った村落ファンドは 7 日以内に村に配賦する規定となっているが、同ファンドが配賦されていないとの不平が多く、村から村落省に寄せられている。
- 村落ファンドの配賦条件として、村は必要書類 (村の中期開発計画: RPJMDes、年次開発計画: RKPDDes、予算書: APBDes) を県に提出する義務があり、これらが未整備のため交付を受けられない村がある。ただし県によっては、初年度は必要書類の提出を免除している場合もある。

上述のように、財務省は 2017 年度には村落ファンドとして均衡資金全体の 10%、すなわち 70 兆ルピア近くの資金を確保しなければならない。その財源について財務省からは、「村レベルで実施してきた様々な省庁主導の開発プログラム (分散資金、PNPM 資金等) の一部を削りその資金を村落ファンドに回す、また足りなければ債権にて手当する方法もある」

<sup>5</sup> 地理的難易度 (IKG: Index Kesulitan Geografi = Geographical Constraints Index) に基づいて決定される。

<sup>6</sup> 財務省担当局によると、村民の会計知識や財務管理能力レベルに鑑み、簡単な帳簿形式で会計報告を求める予定である。県政府を通じ、必要なディセミネーションや研修を行う予定とのこと。

<sup>7</sup> 村落・後進地域開発・移住省ウェブページ ([www.kemendesa.go.id](http://www.kemendesa.go.id)) 2015 年 7 月 3 日 News Alert より。

との見解も示されたものの<sup>8</sup>、実際の調達手段は未定である。また世銀は、将来的には借款が必要になる可能性もあると見ているが、具体的なアクションを検討するまでには至っていない模様である。

### (3) 村落法の村行政体への影響

村落法施行によって、法律 2004 年第 32 号から変更あるいは新たに規定された点の一部を表 2 に示す。

表 2 地方行政法（法律 2004 年第 32 号）と村落法（法律 2014 年第 6 号）の比較

法律	2004 年第 32 号	2014 年第 6 号
村の位置づけ	自主財源を有し、村内自治を行う自治コミュニティ。	自治コミュニティと国の地方分権システムにおける行政体の中間的な位置づけ。伝統的な村の存続・自治も承認。
新しい村の設立	村の提案により県が承認	明確な規定（最低人口）に基づく県の提案による
村行政体	住民選挙により選出された村長及び県から派遣された公務員である助役（sekretariat desa）、村長に指名された会計役、区長等から成る。	住民選挙により選出された村長、及び村長から指名された助役（sekretariat desa）、地域行政官（pelaksana kewilayahan）、技術行政官（pelaksana yeknis）といった村行政官（aparatus）及びその他職員から成る。
村協議会	議員は村民の協議により選ばれる。村長と協議会はパートナーとして協力する。村条例制定には、村協議会での承認が必要。	村の領域に基づく村民の代表者として民主的に選ばれる。村協議会は村長を監督する。村条例は、村長と協議会の合意で制定する。
村の開発資金	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 村の自主財源収入</li> <li>2. 県・市からの歳入分与（Bagi Hasil）</li> <li>3. 県・市からの地方交付金分与（ADD: Alokasi Dana Desa）</li> <li>4. 州、県・市からの財政支援</li> <li>5. 第三者からの寄付</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 村の自主財源収入</li> <li>2. 県・市からの歳入分与（Bagi Hasil）：国から県・市への分与の最低 10%</li> <li>3. 県・市からの地方交付金分与（ADD: Alokasi Dana Desa）：県への資金移転の最低 10%</li> <li>4. 州、県・市からの財政支援</li> <li>5. 第三者からの寄付</li> <li>6. 村落ファンド（Dana Desa）：地方政府（州、県・市）への資金移転総額の 10%</li> <li>7. その他</li> </ol>

出所：各法、政令を参考に調査団作成

<sup>8</sup> 2015 年 3 月 13 日財務省との協議。

### 1) 村の位置づけと新しい村の設立

法律2004年第32号では、村は地域の固有性及び慣習に基づき、地域住民の利益を調整し実行する権限を持つ共同体で、自主財源を持ち、村落条例を制定し、村落自治を行う単位と位置付けられていた。村落法では、法律2004年第32号においてよりも、村に対し強い自治と開発の権限・義務を与え、村は「自治コミュニティ」と「国の地方分権システムの最も低いレベルの行政単位」の間に位置づけられている<sup>9</sup>。なお、村落法では、行政の単位としてではなく、伝統的な村として存続し自治権を選ぶ選択肢も与えられている。

村の新設は、村落法に示された最低人口に基づいて、県・市が提案できる。これは、村落ファンドを受けるために新しい村が不要に設立されるのを防ぐ方策とも理解される。

### 2) 村の機構

村長は村民の中から村民による直接選挙で選出され、県知事・市長から任命を受ける。前法では、任期は6年で、これまでは2期までしか任期が認められていなかったが、再選3回まで認められた。村長は村の運営、開発、村民のエンパワーメントを行い、村を統制する役割を持つ。村落法では、村行政体の行政官 (aparatus) を、村助役 (sekretariat Desa)、地域行政官 (pelaksana kewilayahan) 及び技術行政官 (pelaksana teknis) と指定し、それ以外の職員も雇用できるとしている。従来、村長を支援するために県から派遣されていた公務員の村助役のポジションは廃止された。しかし、県の条例にて決定するまでは、暫定的に現在の任務を継続する<sup>10</sup>。

村協議会 (BPD) は村行政体から分離した存在となった。協議会議員は、村の領域に基づく村の住民の代表者でなければならず、民主的に選出される。任期 6 年で再選 3 回まで認められることとなった。BPD の役割は、1) 村の条例を村長とともに協議し合意する、2) 村のニーズを取り上げる、3) 村長のパフォーマンスを監督する、と示されており、村長には村協議会と良好な関係を保ちながらも、議会に対しアカウンタビリティを果たす責任が課せられた。ただし、協議会が村長を解任できる権利については示されていない。

なお、現在まだ任期が残っている村長及び議員は、任期が切れるまで職務を務めることが規定されている。

### 3) 村の財政

村落法の中核をなす村落ファンドの導入により、村の財政、特に歳入が大きく変化する。従来、村の歳入は、1) 村の自主財源収入、2) 県・市からの歳入分与 (Bagi Hasil)、3) 県・

<sup>9</sup> 村落法が村をインドネシア地方分権システムの中の正式な地方自治体の層 (Lowest tier) に位置づけているかどうかについての見解は様々であり、曖昧なままとなっている。

<sup>10</sup> 訪問したタカラール県 A 村においても、前助役はまだ職務を続けており、村からも一部謝金を出している様子であった。

市からの地方交付金分与（ADD）、4）州、県・市からの財政支援、5）第三者からの寄付等があったが、村落法施行により、これらに加え国家予算から村落ファンドが配賦されることとなる。さらに、ADD が県予算全体の 10%となるように、また県の租税収入の 10%を歳入分与（Bagi Hasil）として村に配賦することも規定された。従来、ADD や歳入分与の割合は県によって差があり、非常に少額しか配賦されていない村もあったため、村に配賦される資金は村落法施行により相当額増加すると考えられている（実際の村の財政状況については、「4. 地方行政体の能力開発プログラム」を参照。）。

#### 4) 村の開発

村の開発については、村政府は村コミュニティを巻き込み、協議を開催して村のニーズを取りまとめ、村中期開発計画（RPJMDes）と年次計画（RKPDDes）を策定することが求められる。また、村の開発計画、村内の協力、投資計画、BUMDes<sup>11</sup>の設立、村の資産管理、特別事業等、村のガバナンスに係る戦略的な事項を協議するためのフォーラムとして、BPD、村行政体、コミュニティの代表者から成る**村諮問委員会（Musyawarah Desa）**を、年に最低一度は開催することが明記されている。村協議会で合意された開発ニーズには、中央政府・州及び県・市の優先課題に沿い、優先順位をつけて実施することを義務づけている。コミュニティ参加型開発事業については、村自体によって、村にある知識とリソースを活用して実施しなければならないと示されている。

#### 5) アカウンタビリティ

村行政体は、上方向 - 県及び中央政府、下方向 - コミュニティ/村民、水平方向 - BPD に対し、アカウンタビリティを果たさなければならない。村落法では、上方向へは、県知事に対し四半期ごとに実施報告（予算と案件）の義務化が課された<sup>12</sup>。ただし、最終的な監査についての言及はなく、報告書の質管理については曖昧である。水平方向へのアカウンタビリティについては、上述したように村民代表としての BPD は村行政体とは別の存在となったため、力の分散化がなされ、村長には BPD に対しアカウンタビリティを示す義務が明確にされた。「村のコミュニティは村落開発の計画と実施に関する情報を入手し、村落開発実施のモニタリングを行う権利を持ち、コミュニティグループの代表が村諮問委員会に参加する」と記載されており、村行政体の下方向へのアカウンタビリティについても明確に示されている。

---

<sup>11</sup> 村営企業。

<sup>12</sup> 県はこれを受けて、財務省に対し四半期報告を提出することが義務化されている。報告が滞った県（すなわち、村）には提出があるまで次のファンドの配賦を留保すると記載されている。

#### (4) PNPM との関連性

これまでほとんどの村では、PNPM による事業と村の開発事業は別々に計画・実施が進められていた。村の開発事業は、サブ・ビレッジごとにニーズが取りまとめられた後、村のスレンバンで協議され、村の要望開発案件リストとして取りまとめられる。しかし村には開発予算がほとんどないため独自の実施は非常に難しく、県予算で実施してもらうべく要望リストを郡へ上げ、郡は各村の要望を取りまとめ県へ提出していた。これに対し PNPM の事業は、コミュニティがグループごとにプロポーザルを準備し郡に提出する。郡で取り上げられたものには確実に予算がつき実施され<sup>13</sup>、村落インフラの整備が実現されており、ムスレンバンとは必ずしも同調していなかった。

PNPM が終了し、2015 年度から村/コミュニティの開発事業は、ムスレンバンにより策定される村の中期計画及び年次計画に基づいたプロセスに一本化される。それらに沿って、村政府主導の下、村に配賦される資金の活用が進められていくことになる。数年後村落ファンドが満額配賦されるようになると、村が受け取る資金は PNPM2014 年度投資の 10 倍になるともいわれているが<sup>14</sup>、そのアウトプットが直ちに 10 倍になるとは考えられず、最初の数年は、村の開発、地方インフラ整備がスローダウンする可能性が懸念される。

なお、PNPM の終了に伴い、コミュニティ開発を支えてきたファシリテーターの今後が注目されていたが、村落省は 7 月初旬、村落ファンド活用のために元 PNPM ファシリテーター 12,000 人を雇用することを発表した。この資金には PNPM 用借款の残金が充てられる。村落法/ファンド運用には、PNPM とは異なったスキルを必要とするため、ファシリテーターの研修も村落省により実施される計画である<sup>15</sup>。村落省は、2015 年度末までに 41,000 人のファシリテーターを雇用したい意向を示しているが、その予算手当と見通しについては明らかになっていない<sup>16</sup>。

さて、PNPM では PNPM-Urban によって都市部のコミュニティ（区：Kelurahan）にも同様のプログラムが実施されていた。PNPM の 2014 年進捗報告<sup>17</sup>によると、PNPM-Urban により 2009 年から 2014 年の間に、総額約 10 億ドルによって、約 11,000 の Ward がカバーされ、2,670 万人が裨益した<sup>18</sup>（73%が貧困層、53%が女性）。村落ファンドは区には配賦されないため<sup>19</sup>、PNPM 終了後は、都市部のコミュニティインフラ整備が滞るのではという懸念もある。いくつかの地方自治体（郡及び市）でこの点につき質問したところ、区に対する配

<sup>13</sup> 「インドネシア国地域振興・地域文献に係る基礎情報収集・確認調査」最終報告書、JICA（2012）

<sup>14</sup> <http://pnpm-support.org/news/implementation-village-law-and-sustainability-pnpm-rural>

<sup>15</sup> 村落省ウェブページ [www.kemendes.go.id](http://www.kemendes.go.id)

<sup>16</sup> ファシリテーター詳細については、ワーキング・ペーパー-B を参照のこと。

<sup>17</sup> 2014 PSF PROGRESS REPORT

<sup>18</sup> 一方、PNPM-Rural は、2009 年～2014 年に総額 10 億 300 万ドルにより 67,000 村をカバー。裨益者は 2,467 万人で、PNPM-Urban とほぼ同規模あった。

<sup>19</sup> 区（Kelurahan）は、市（Kota）の下に置かれる村と同レベルの行政単位であるが、村と異なり自治権を持たない。区長（Lurah）は公務員であり、県知事により任命される。

慮は現在のところ行われていない様子であった。しかしながら、東ヌサテンガラ州クパン市のように、区を対象とした独自のプログラムを従来から実施しており、村落法施行後も継続して区独自の開発を支援する事例も見られる（下記囲み参照）。

**都市部コミュニティ（Kelurahan）に対するクパン市の取り組み**

**「PEM（Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat）プログラム」**

クパン市では、2013年から毎年、同市内51区（Kelurahan）に対し、市の予算（APBD）から一区あたり5億ルピア（500万円弱）をコミュニティ開発資金として供与するPEMプログラムを実施している。PEM資金の用途は「区の開発に資するもの」であれば内容は市で規定しておらず、区の議会（LPM）で決定される。現在は、小規模インフラ、マイクロクレジット、中小企業開発等に用いられている。クパン市のBAPPEDAによると、2016年からは一区あたり供与額を10億ルピアに倍増する予定であり、プログラム開始から5年目（2018年）を目途に、インパクト評価を行う予定とのこと。

### 3. 村落ファンド施行初期段階における地方の現状

村落法と村落ファンドの施行により、村行政体には自治に係る大きな権限と何倍にも増加した資金が与えられ、これを効果・効率的に活用して村民へのサービス提供と村の開発を行う責任が生じている。しかし同時に、次のような懸念も生じている。すなわち、村行政体は、激増した資金の誤用、浪費、汚職のリスク、開発・裨益の公平性（エリートや富裕層に偏った不公平な計画・裨益と、貧困層や女性の更なる疎外）、質の高いファシリテーターの確保、案件の多数実施、予算のタイムリーな執行、公正な物資調達、契約受注業者との関係等、多くの課題に直面していると推察される。果たして、これらの課題を抱える村を複数支援する役割が与えられている県や郡に、村の開発案件を支援する技術的能力、資金の活用をモニタリングする人的能力が十分あるのだろうか。

上述の問題意識を念頭に、村落法が施行されて一年が経過し、また第一回の村落ファンドが先般漸く配賦された現在、地方政府・村行政体の現状を把握すべく、南スラウェシ州タカラール県、ジェネポント県、バンタエン県を訪ね、情報収集を行った。調査結果を以下に示す。

#### （1）村の組織

南スラウェシ州タカラール県A村<sup>20</sup>の村行政体は、村長、助役、総務、財務（管理職）、財務（一般職員）、人事、開発、エンパワーメント担当、コンピュータオペレーター、警備

<sup>20</sup> A村は、南スラウェシ州タカラール県の最もマカッサル市寄りの北ガレソン郡に位置し、人口約5,000人、1,415世帯数を持つ。住民の職業は、農業、漁業、公務員、マカッサル市での建設労働等である。

の 10 名、及び 5 名のサブプレジデントで構成されている。村長は、2013 年 1 月に選挙で選ばれた。村会議員（BPD）は 11 名で、同じく 2013 年に選出されている。村長と BPD メンバーは良好な関係にあり、協力して村の開発に取り組んでいる。村役場に掲示されている組織図及び聞き取り調査から、村行政体は法律 2004 年第 32 号で規定されている構造のままであり、村落法はまだ反映されていないことが確認された。ただし、助役に関しては、村落法施行により県の公務員でなくなったため、村から給与を支払うようになったとのことである。

他方、ジェネポント県 B 村<sup>21</sup>では、前村長が 2 年前に県会議員になったため辞職し、元助役が代理村長を務めている。その他職員は、総務、財務、開発担当、5 名のサブプレジデントがおり、村会議員（BPD）とは良好な関係を築いている。この村でも組織図及び聞き取り調査からは、村落法施行後、組織改編を行った形跡は見られなかった。

村落法には、選挙で選ばれた村長及び BPD は現在の任期が切れるまでその職に留まってよいと規定されている。従来から村の役人は村長の指名で決めることになっており、村落法施行により、直ちに組織・人事を変更することは難しく、次回の選挙が実施されるまでは、村行政体の多くで現行組織構造が維持されることが推察される。

## （2）村のファイナンス

### 1）歳入

従来、県から村へ配賦される地方交付金 ADD 及び歳入分与等の総額は県の条例に沿って決められていたため、村落法が施行される前は県によって大きな差があったようである。例えば、同じ南スラウェシ州の中でもタカラール県 A 村の場合、2014 年までは県から配賦される ADD の 1 億 3,200 万ルピア（約 130 万円）のみであったが、2015 年は ADD 1 億 2,700 万ルピア及び村落ファンド 3 億 200 万ルピアの合計 4 億 3000 万ルピアを受け取る予定である（表 3）。また、ジェネポント県 B 村では、2014 年には ADD のみの 1 億 500 万ルピアであったが、2015 年は、ADD 3 億 5,100 万ルピア（日本円で 350 万円程度）<sup>22</sup>及び村落ファンド 3 億 1,000 万ルピア、県からの歳入分与 2,100 万ルピアの合計約 6 億 8,800 万ルピアと約 6.5 倍にも増加している（表 4）。

---

<sup>21</sup> B 村は、南スラウェシ州ジェネポント県アルンケケ郡に位置し、人口約 3,500 人、955 世帯数を持つ。住民の職業は農業及び漁業で、85%以上の世帯で平均月收入が 100 万ルピア（日本円で 1 万円相当）を下回り、裕福な村とは言えない。

<sup>22</sup> ADD 額が 3 倍に増えた理由は、村落法施行により、県が村へ 10%を配賦する義務が生じたためである。

表3 南スラウェシ州タカラール県 A 村の予算（歳入）

（単位：IDR）

	2014 年	2015 年
村の収入（Pendapatan Asil Desa）	0	0
州・県からの租税収入分与（Bagi Hasil Pajak）	0	0
ADD（Alokasi Dana Desa）	132,000,000	127,286,000
村落ファンド（Dana Desa）	0	302,955,000
合計	132,000,000	430,241,000

出所：A 村 2014 年決算書及び 2015 年予算書から調査団作成

表4 南スラウェシ州ジェネポント県 B 村の予算（歳入）

（単位：IDR）

	2014 年	2015 年
村の収入（Pendapatan Asil Desa）	500,000	500,000
州・県からの租税収入分与（Bagi Hasil Pajak）	0	21,315,979
ADD（Alokasi Dana Desa）	150,000,000	361,985,804
村落ファンド（Dana Desa）	0	313,925,491
合計	150,500,000	697,727,274

出所：B 村の 2015 年予算書及び村長へのインタビューから調査団作成

他方、バンタエン県では、村落法施行前から ADD 及び県・州からの租税分与、財政援助等により一村あたり 5 億～9 億ルピア（2014 年）程度が配賦されており、村落ファンド配賦による村の歳入変化はそれほど大きくないため、県では村の能力や誤用等に関してはそれほど懸念していない様子である<sup>23</sup>。2015 年は一村あたりの総配賦額 7 億 5,000 万～10 億ルピアに増加する予定である。

このように、南スラウェシ州 3 県においては、村落法施行後はどの県の村においても交付金配賦額は増加し、6.5 倍以上になる村もあった。しかし同じ州内でも、一村あたりが受け取る金額には大きな差があることが分かった。なお、3 県の内、6 月末の段階で実際に村落ファンドが村に配賦されていたのはバンタエン県のみであった。

## 2) 歳出

以上より、南スラウェシ州 3 県では、村落法施行前に比べて村の歳入が増加することが明らかになったが、増加した資金を村ではどのように使おうとしているのであろうか。事例として、表 5 及び表 6 に村落法施行前後の A 村の決算書（歳出）を示す。

<sup>23</sup> バンタエン県庁 PMD 局



表5 A村 村落法施行前（2014年第二四半期（10月～12月））の決算書（歳出）

（単位：IDR）

支出項目	金額	予算区分	全体に占める割合(%)
経常歳出	9,750,000	ADD	30
村長及び職員手当	6,300,000		
ATK 料金	193,845		
公共料金（電気）	139,941		
新聞料金	360,000		
客用椅子	1,611,214		
村役椅子	1,145,000		
開発歳出	22,750,000	ADD	70
村協議会議員への謝礼	1,250,000		
LPM*への補助金	750,000		
PKK**への補助金	1,250,000		
Dusun（サブイレッジ）長への手当	3,750,000		
会議場改修材料費	9,530,000		
会議場改修人件費	5,220,000		
村役場修繕材料費	650,000		
村役場修繕人件費	350,000		
合計	32,500,000		

\*LPM: Lembaga Pelayanan Masyarakat（コミュニティ・サービス機構）

\*\*PKK: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga（家庭福祉活動）

出所：A村2014年第二四半期（10月～12月）の決算書を元に調査団作成

表6 A村 村落法施行後（2015年）予算書（歳出）

（単位：IDR）

支出項目	金額	予算区分	全体に占める割合(%)
人件費	54,000,000	ADD	13
村長及び職員の給与	48,000,000		
助役の給与	6,000,000		
役場運営費	17,786,000	ADD	4
事務用品	3,600,000		
通信用事務用品	600,000		
制服等	2,100,000		
清掃用品等消耗品	500,000		
旅費	1,000,000		
会議費	786,000		
公共料金（水道、電気）	1,000,000		
警備、オペレータ給与	6,000,000		
新聞資料費	2,200,000		
資産投資	8,500,000	ADD	2
コンピューター	6,000,000		
村役場机・椅子	2,500,000		
村落組織及びコミュニティ機関への補助金等	47,000,000	ADD	11

村協議会議員への謝礼	10,000,000		
LPM への補助金	5,000,000		
PKK への補助金	5,000,000		
Sub-Village Operational	27,000,000		
村プロフィール作成費用	34,355,000	村落ファンド	8
会議費、調査員・住民交通費、印刷費等	34,255,000		
村落開発費	201,600,000	村落ファンド	49
会議場改修費	42,500,000		
村役場改修費	84,100,000		
会議場前の舗装	15,000,000		
村の入り口の門建設	40,000,000		
排水設備整備	5,000,000		
村会議場設備	15,000,000		
社会開発費	26,500,000	村落ファンド	6
村職員の能力開発	4,000,000		
Majelis Taklim (コミュニティ宗教団体) の能力強化	6,000,000		
イスラム礼拝開発	4,000,000		
学生の能力強化	6,000,000		
スポーツ等コミュニティ活動費	3,000,000		
幼稚園改革	3,500,000		
コミュニティ・エンパワーメント	15,500,000	村落ファンド	4
村役人のスキル向上	7,500,000		
青少年育成	3,000,000		
職業訓練	5,000,000		
その他	5,000,000	村落ファンド	1
合計	410,241,000		

出所：A 村の予算書を元に調査団作成

表に示されるように、A 村では、村落ファンド配賦前は、ADD は人件費及び関連機関への補助金等に用いられ、開発事業には殆ど使用されていなかったが、2015 年は村落ファンドを見込み、排水設備や会議場整備、能力強化等を開発事業として予定している。その他、職員の給与も増額する予定。一方 B 村では、2015 年は村落ファンドを活用し、排水路整備、道路整備、村役場やサブビレッジ長、村落協議会議員の研修、衛生インフラ整備等を計画している。村落ファンドが村行政体が開発費用をもたらしていることは明らかである。

### (3) 村の開発計画<sup>24</sup>と実施能力

A 村、B 村共に、村中期開発計画 (RPJMDes) を策定済みである。2010~2014 年版は 2011 年に AusAID の ACCESS プロジェクトにより地元 NGO のファシリテーションで策定された。RPJMDes 2015~2019 年版は、A 村は策定済み、B 村は現在改定中であり、村落ファンドを利

<sup>24</sup> 内務省の 2007 年の政令及び 2010 年のテクニカルガイダンスにより、PNPM-Rural プログラムの支援等もあり、約 5,000 村で中期開発計画 (RPJMDes) と年間計画 (RKPDDes) が策定されたと言われている。

用した開発事業は、右開発計画に含まれる案件リストに沿って実施される予定である。

村落ファンド施行による開発資金及び責任の増加については、両村長ともに、「従来、ムスレンバンで住民から出されたニーズは、資金不足のために対応が難しいものがあった。それらを実施できるようになり、村の開発が進むことは喜ばしい。実施や資金管理面も特に心配していない。実施面において村行政体に能力が足りないのは承知しているが、県や郡及び住民や村落機関と協力して実施することができる」との考えであった。

他方、A村を管轄するタカラール県北ガレソン郡の郡長は、村の村落ファンド運用に係る能力及び郡のモニタリング・評価能力の不足を懸念しており、能力強化の取り組みの必要性を強調している。運営能力の不足から資金誤用リスクが高い村も多く、村職員の研修に加え住民に対しても研修を行い、村の開発が村落ファンドにより確実に実施されるよう、アカウンタビリティを高める必要があると述べている。実際、村のファイナンスにおいて、通常村の自己財源収入として、住民に対するIDカード発行や土地所有証明書、推薦状、建設許可証発行等の手数料等が、住民から徴収されているはずである。また前年度からの繰越金等があると推察されるが、これらは上記タカラール県A村の予算書には含まれていない等、基本的会計管理能力に問題があると思われ、村の管理・実施能力への懸念が残る。

#### 4. 地方行政体の能力開発プログラム

村落ファンド配賦に関する村行政体の能力不足が懸念される中、内務省村落エンパワーメント指導総局では、地方自治体の公務員を対象とした3段階方式の研修を計画している<sup>25</sup>。すなわち、1) 公立大学の講師、中央省庁及び州政府職員を対象とする317人のマスター・トレーナー育成研修、2) 県及び市政府職員を対象とする2,165人のトレーナーを育成するTOT研修、3) 全74,093村の村長、助役 (Secretary)、会計役 (treasury) 合計222,279人及び各郡役場の職員2名の合計14,100人を対象とした研修である。1) 及び2) はジャカルタで実施され、3) には、各県で実施される。

これに係る予算(2015年分)としては、1) に32億5,000万ルピア(約3,250万円)、2) に21億5,000万ルピア、3) に5,910億ルピアがそれぞれ同総局内で確保されており、教材、研修生の日当・宿泊、食事代等に使用される予定。各県レベルで実施する3) に係る講師代、交通費等は、州の住民エンパワーメント・村落行政庁 (Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa : BPMPD) への分散資金<sup>26</sup>を充て、州の責任において実施する。

研修カリキュラムの内容は、1) (村落法に示されている) 村の規則、2) 村の開発、3) 予算策定、4) マネージメント等。上記3種の研修に使用する研修モジュールは、オースト

<sup>25</sup> 内務省村落エンパワーメント指導総局へのインタビューより(2015年6月)

<sup>26</sup> 国家予算から各省庁に配分された資金のうち、中央政府の代理機能を持つ州政府へ配分され、州知事の名において実施される中央省庁の事務業務に充てる資金のこと。

ラリア DFAT/KOMPAK の支援を受けて開発中である。7月初旬現在、右モジュールを用い、Lampung、Malang、Yogyakarta の研修センターにおいてテスト研修を実施中である。また、KOMPAK は、1) の研修の実施も支援する。なお、この研修計画については、6月初旬に村落エンパワーメント指導総局内部及び州・県政府に対し、レターが副局長から発信されており、今後本格的に実施体制に入ると思われる。ただし、3) の研修は数が多いため、2015 年中にどこまで実施できるか疑問視する声も内務省内で聞かれる。

他方、財務省では、村落ファンドに係る村職員への能力強化について、従来ガジャマダ大学で実施されていた州・県レベルの行政官を対象とした地方財政管理コース (KKD/*Kursus Keuangan Daerah*) において、村職員を対象としたカリキュラムを作成し、研修を実施するという計画もある<sup>27</sup>。

地方レベルでは、タカラール県、ジェネポント県、バンタエン県等では、すでに村落法の周知ワークショップを実施済みであり、今後各地で村職員を対象とした能力強化研修が実施されていくと予想される。

## 5. 他ドナーの動向

世銀は、PNPM のローン残金 2 億 9,000 万ドルを村落ファンド用ファシリテーター雇用代金として使用することで政府と合意した。これを受け、村落省では 7 月 12 日に 12,000 人の村落ファンドファシリテータープログラムを立ち上げた。将来的な村落ファンドへの資金供与に関しては、数年内に莫大な資金が必要となるため、世銀が資金援助をする可能性も想定されるが、村落ファンドが適切に使われることが明確になることが必須条件であるとの見解である。ADB もまだ成り行きを見守っている状況である。

2 国間ドナーでは、前述したようにオーストラリア DFAT/KOMPAK プロジェクトが、内務省が計画している地方自治体の行政官を対象とした 3 段階研修の研修モジュール開発とマスタートレーニング研修の実施を支援している。加えて、DFAT はファシリテーター認証機関である LSP-FPM に対し運営資金として資金援助<sup>28</sup>を行っている。その他の 2 国間ドナーについては、2015 年 3 月の時点ではまだ流動的であった村落法及び村落ファンドについて、各自情報収集を行いながら、様子を慎重に見守っている段階であった。

いずれのドナーも共通して、村行政体のガバナンスの重要性と、現在の能力とアカウントビリティの低さから、配賦される資金を有効に執行できるかどうかの懸念を表している。さらに、村行政体を管理・監督する県・市行政の役割が、これまで以上に重要になるという見解も示された。

<sup>27</sup> 財務省インタビューより (2015 年 3 月)

<sup>28</sup> 2015 年 6 月~12 月までの運営資金として 24 億ルピア (2,300 万円相当) を援助することを決定。引き続き 2016 年末までは LSP-FPM に対し資金援助を行う意思を表明している。

## 6. JICA 協力の方向性

PNPM の終了とそれに続く村落法及び村落ファンドの施行により、村行政体に課せられた責務とアカウンタビリティの重圧、それを十分に果たすために不足している能力、並びに数々の懸念事項について上述した。そのような状況の中、JICA はインドネシアのコミュニティ主導型開発分野に対し、どのような協力ができるのだろうか。

村落ファンドが配賦され始めた現在、村行政体が注力すべきは、地方コミュニティ開発が滞ることが無いように、村の開発資金を効果的・効率的に活用していくことであり、中央政府及びドナーもそれを支援すべきであろう。村行政体にその能力が不足している数年の間は、PNPM 時と同様に、計画策定、予算書の作成、予算の執行、資金の管理等を代行するプログラム・ファシリテーターの助けが必要であり、ファシリテーターは重要な役割を持つ。村落省は、村落ファシリテーターを当面同省の予算を使って地方に派遣する計画を立てており、2015 年分の資金も世銀の借款の残金で確保されている。また、過去にドナーのプログラムや地元 NGO の支援が入っていた村では、その支援により PRJMDes も策定されているため、当面はそのアクションプランや案件リストに従い開発事業が実施できそうな見通しである。また、予算書や決算書もフォーマットに沿って作成・提出されているようである<sup>29</sup>。

上述したように、村行政体の能力開発については、導入目的の研修が内務省で計画されており、オーストラリア DFAT/KOMPAK が支援している。同研修モジュールの内容は明らかでないが、項目は村の規則、村の開発、予算策定、マネジメント等、概論レベルであり、研修対象者が村行政体の 3 名（村長、助役、会計）に限られており、村行政体に必要な開発能力に資するには必ずしも十分とは言えない。それでも全国 74,039 の全村を対象とするとすると相当なオペレーションが必要となり、内務省村落エンパワーメント指導総局は、この研修実施の一部を JICA にも支援してもらいたい意向を示している。JICA がこの研修プログラム実施を支援するとすれば、地域を絞り（例えば、東部インドネシア地域のあある州のいくつかの県の全村を対象に）、COMMIT 等の JICA の過去の協力アセットを活用しつつ、内容に付加価値をつけた研修（例えば、研修モジュールを追加する、あるいは村評議会議員も含め一村あたりの人数を増す等）を実施するという方法が考えられる。

他方、村行政体については、村落ファンドの効果的・効率的活用に留まることなく、村のガバナンス全体の強化、すなわち「透明性とアカウンタビリティをもって、公平なサービス提供と村開発ができる行政を確立していく」という目標に向かって努力すべきであり、JICA はこの観点に立って支援をしていくことが重要であろう。村行政体の職員がコミュニティのニーズを広く酌み取り、中長期的な視点を取り入れながら、村全体の開発計画（中期・短期）策定とサービス提供、及びそれに沿った予算を作成し執行していくための能力

---

<sup>29</sup> 村が単独でどれだけこのような文書を準備できるかについては、今回の短い調査では把握できなかった。

強化と、そのプロセスにおいて、透明性と縦横両方向のアカウントビリティを確保するガバナンス強化を支援するプロジェクト・デザインが必要である<sup>30</sup>。

さらに、村職員のみならず、村議会が市民の代表として村行政及び開発計画・事業について議論し、村長が市民に対してアカウントビリティを担保するような意識、能力を醸成していく仕組みも含めて検討することが必要である。この場合、過去に JICA が実施したコミュニティ参加型の数々のプロジェクトからの教訓を反映していくことは可能であり、必須である。

サービス提供の質の向上には、正しいアカウントビリティシステムの構築とインセンティブの設定が重要であるとの分析もある<sup>31</sup>。従来からインドネシアにおいては、グッド・プラクティス認定や表彰を与えることを地方行政関係者のインセンティブとする例が多く見られるが、競争原理を用いた Performance-Based Allocation (PBA) の考え方も、村行政体の努力を引き出すインセンティブの一つとして有効と考えられる（下記囲み参照）。財務省、村落省並びに県政府との調整が必要であるが、ある県においてテスト的に村落ファンドの一部を PBA とすることでインセンティブの一つとして用い、村ガバナンスを向上させる取り組み等も検討に値するのではなかろうか。

#### <PNPM-generasi プログラムにおける PBA 導入の事例>

PNPM-generasi は、保健及び教育にかかる MDGs の達成が遅れている地域の村/コミュニティに対してブロックグラントを供与し、保健・教育の MDGs 指標の向上を促すプログラムである。世銀は、このプログラムの中で 264 郡 2,100 村に PBA 配賦システムを取り入れ、これが村の母子保健と教育分野のサービス提供においてインセンティブとして働くかどうかを調査した。12 の保健・教育にかかる MDGs ターゲットを指標に用い、全ブロックグラントの 20% を PBA として村に配賦した結果、開始後 18 ヶ月までは PBA によるインセンティブ効果が、特に保健セクターにおいて見られた。30 か月後には PBA の有無で差が見られなくなったが、これはインセンティブ効果が薄れたわけではなく、PBA の無い村でもブロックグラント自体の効果が見られ、アウトカムの差が小さくなったためとしており、PBA 配賦は（期間は限られるが）インセンティブを引き起こすためには有効であると結論付けている\*。

\* Should Aid Reward Performance? Evidence from a Field Experiment on Health and Education in Indonesia, *American Economic Journal: Applied Economics* 2014, 6 (4) : 1-34, Benjamin A. Olken, Junko Onishi, and Susan Wong

<sup>30</sup> PNPM の実施により、コミュニティのエリートや村議員、職員主導の開発から、コミュニティ参加型で市民のニーズを策定し、それに対してリソースを配分するという民主的な開発方式が固まった。また、PNPM は中央や県から独立してコミュニティが共同でアクションを採る能力を育んだ。しかし、必ずしもコミュニティレベルのサービス提供が全般的に高まったとは言えないと評価している。"Governance Review of PNPM Rural, Community Level Analysis", Andrea Woodhouse, 2012

<sup>31</sup> "Village and Sub-District Functions in Decentralized Indonesia", Antlov and Eko, 2012

なお、村の開発プロセスに重要な役割を果たすファシリテーターについては、これまでの JICA 支援のアセットである COMMIT を中心に、CDP で育成されたファシリテーターを活用していくことを考えない手はない<sup>32</sup>。

今後、村行政体の役割はますます大きくなると考えられ、村のガバナンス強化は、インドネシアのコミュニティ開発において最も重要な課題である。能力開発及びガバナンス強化は一朝一夕に成るものではないという考えを念頭に、JICA は長期的な視点に立って、支援プログラムをデザインし実施することが肝要であろう。

(了)

---

<sup>32</sup> ワーキング・ペーパーB「参加型村落開発におけるファシリテーターの役割及び JICA による育成事業の課題と教訓」

## ワーキング・ペーパー B

### 参加型村落開発におけるファシリテーターの役割及び JICAによる育成事業の課題と教訓

#### 1. 住民参加型開発におけるファシリテーターの役割

##### (1) ファシリテーターの機能

JICA の実施する協力事業において、開発を個人、組織、制度の 3 つのレベルでとらえる。CD (キャパシティー・デベロップメント) は、プロジェクトの自立発展性、継続性を考えるうえで有用な側面を持っている。参加型のプロジェクトは、個人のエンパワーメントを通じて自律的な発展を目指すものである。住民参加型の開発は、コミュニティベースの活動計画を、「課題発掘→計画→資金の確保→実施→モニタリング評価→再計画」といった一連のプロセスを住民が自ら行うことを第一義としている。このプロセスを効果的かつ効率的に実施するため、多くの住民が認識する課題を参加型アプローチで整理し、取りまとめを行うコミュニティ・ファシリテーター (CF) の存在は重要である。

これまでインドネシアの村落開発では、行政の事業ごとにファシリテーターが雇用され、プログラム・ファシリテーター (PF) あるいはフィールド・ファシリテーター (FF) として活動することが多かった。これらファシリテーターは、「自分の派遣元あるいは所属先の事業を展開することに重きを置き、村落住民が必要とする様々な課題への対策に直接関係しないことが多く、そのため、村落住民からは、ファシリテーターは外部から援助を持ち込む人と見られる傾向が強かった (CDP 終了時評価報告書、2012)」。

ファシリテーターがこのように理解されていたところ、スラウェシ地域を対象に実施された参加型の JICA 技術協力事業では、住民のニーズや力量、地域の課題に対応するためのコミュニティ・ファシリテーターを育成することが重要視された。

##### (2) ファシリテーターの能力

村落開発のコミュニティ・ファシリテーターが持つべきノウハウには、i) 村落開発の哲学／コンセプト、ii) 村落の持つ資源の把握、iii) 住民の意向の取りまとめ、の 3 つがある。村落開発の哲学／コンセプトは、PLSD (参加型地域社会開発手法) を基本とし、住民、コミュニティ、行政、市場など開発の諸要素に関する知識から成る。他方、プログラム・ファシリテーターには、開発に必要な資金やプログラム管理に係る知識・経験は勿論のこと、政策を実現するための事業計画の実施支援とモニタリングに係る知識が必要とされる。また、コミュニティ・ファシリテーターに必要な上記 ii) と iii) の知識はプログラム・ファシリテーターにも比較的共通する知識である。



インドネシアでファシリテーターの認証機関として認定された LSP-FPM は、ファシリテーターの持つべき 7 つの能力を選定し、さらに、18 の項目に整理している。このうち、③と⑥は村落開発の枠組みに、①、⑦は村落の持つ資源の把握に、②、④、⑥は住民の意向の取りまとめにかかる技能として整理される（表 1）。

表 1 CF に求められる技能 (Standard Competency)

鍵となる技能分野は以下の 7 つに定められている。この 7 分野を国家専門資格認証機関 (BNSP) のシステムに沿うように 18 項目にコード化している。 ①情報の収集・整理・分析 ②情報の伝達 ③活動の計画・立案 ④他者との協働 ⑤数学的知識と電子機器の扱い ⑥問題解決 ⑦技術の利用
---

出所：LSP-FPM 資料

### (3) ファシリテーター研修の対象者と育成方式

#### 研修対象者

これまでの JICA プロジェクトのファシリテーターの所属を整理すると、コミュニティ・ファシリテーターは、CDP の場合は、地方政府の BAPPEDA の職員か NGO に所属している者が多い。プログラム・ファシリテーターは PRIMA-K の場合、プスケスマス（保健センター）の看護師や村落開発を担当する郡の職員とプロジェクトで雇用した FF である。RISE の場合は、計画段階と実施段階で異なり、計画段階では、公共事業省の居住総局（Cipta Karya）の分野別の技術職員と村のファシリテーターが担い、実施段階では郡のファシリテーターが支援し、村で結成された実施組織により事業が実施される<sup>1</sup>。

#### 研修対象者

JICA プロジェクトの共通点として、ファシリテーターの育成は、まず、ファシリテーター研修のための教官を育成する研修 (TOT) をプロジェクトが実施する。その後、この受講者が講師となり、カスケード方式で現場で活動するファシリテーターを育成している。TOT の対象者は、BAPPEDA の計画官や保健センターの看護師等の行政官である場合が多く、現場のファシリテーター研修の対象者は NGO あるいは住民のキーパーソンである場合が多い。TOT の教官は、プロジェクト専門家あるいはプロジェクトが雇用する現地専門家（大学教授等）や州の行政官等（多くは本邦研修に参加している）が当たることが多い。研修テキストは、プロジェクトで作成したものを実際の活動結果を取り入れ、改訂して使用することが多い。内容は、マニュアルである場合と事例の紹介である場合とがある。テキストの数が多すぎると消化不良になりかねず、段階的研修など実施方法が工夫されてい

<sup>1</sup> UNHAS、ダルマワン教授は、南スラウェシ州で活躍するファシリテーターは、i) PNPM のプログラム・ファシリテーター、ii) NGO のコミュニティのファシリテーター、iii) JICA の育成したファシリテーター、iv) 県政府と契約したファシリテーター（例：西スラウェシ州）の 4 種に分けられるとしている。

る。一度の研修の期間は、3日間から7日間までであり、これを数回繰り返す。CDPの教官育成の場合、複数回の研修期間の間に、実践を挟み（受講者が体験を経験する過程の研修への組み込み）、全体では22日から35日の研修が行われた。

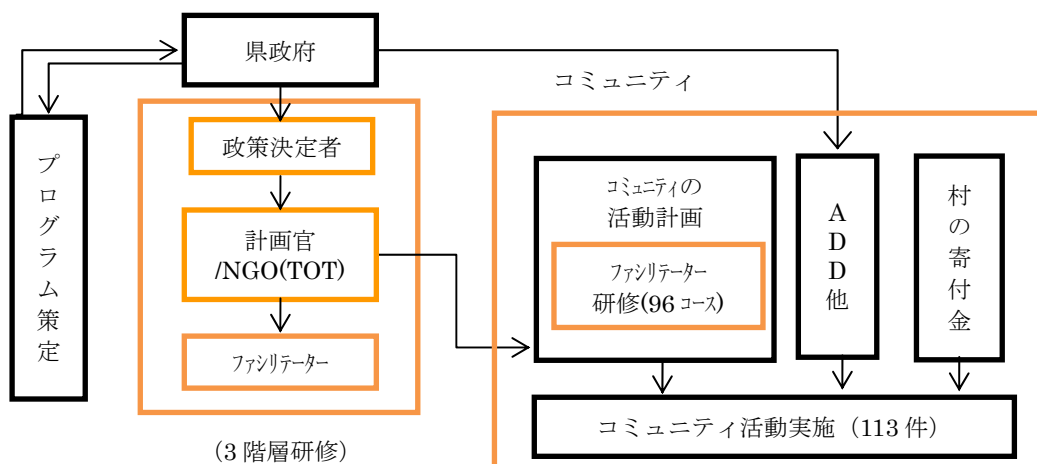
## 2. スラウェシ地域開発計画プログラムにおけるファシリテーターの役割と育成

### (1) CDPにおけるファシリテーター

#### 1) 活動概要とメカニズム

スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（CDP）は、地域開発にかかわる関係者の協働メカニズム（地域開発に係る資源（人材・資金等）の提供・活用を、関係者相互の協議・調整に基づき行うプロセス）を構築するため、関係者全体の能力向上を目指した。このため、スラウェシ6州において、州・県レベルの地域開発関係者の3つの階層（①政策決定者、②計画官、及び③コミュニティ・ファシリテーター（NGOスタッフ等からなる））に対し、参加型開発にかかる研修（3層研修）を実施し、その後の実践（パイロット活動：PA）、及び経験共有を通じて、上記関係者全体の能力強化を行う取り組みがなされた。

図1は3層研修とファシリテーターの育成、コミュニティの活動の関係を示したものである。第1の「政策決定者」の研修は短期間ではあるが、プログラムの形成や村の活動に必要な予算の確保に大きな影響を持ち、持続性確保において重要な要素である。第2の「計画官」の研修は、プロジェクトの核となる研修で BAPPEDA 職員（県/郡）、県 DINAS 職員（農業関係者が多かった）、NGO 関係者が主な対象であった。約75人が育成され、このTOTをもとに、ファシリテーターの育成と活動計画策定が行われた。第3の村の「ファシリテーター」の研修には、プロジェクトが県政府等の依頼により3層研修の一環として研修を実施するものと、計画官研修（TOT）参加者がパイロット活動として実施するものがある。前者で約300人、後者では1,500人程度が育成された。なお、このプログラムは、主に南東スラウェシ州ワカトビ県と南スラウェシ州タカラール県で実施された。



出所：CDP 終了時評価報告書（2012年）に基づき調査団作成

図1 CDPの実施メカニズムとファシリテーター研修の関係

## 2) ファシリテーター育成

ここで CDP の開発ファシリテーター育成には、過去の協力の成果が活用されていることにふれておく。一つ目は、①スラウェシ貧困対策村落開発プロジェクト（1997年2月～2002年2月）で活用された PLSD 手法による村落開発手法の研修である<sup>2</sup>。この研修では、SISDUK と名づけられた村のファシリテーターを活用した「県政府支援のコミュニティ開発システム」が開発された。

二つ目は、BAPPENAS をカウンターパートとして実施された「市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（PKPM）」（2003年12月～2006年12月）によるファシリテーター育成手法である。インドネシア東部10州の地方政府職員や NGO を対象に、当初300人ぐらいから始められた研修は、最終的にはマスターファシリテーター7名にまで絞り込まれた。この研修は、ファシリテーターがコミュニティの能力向上（エンパワーすること）を支援する手法を習得することを目標として、段階を追って研修内容を高めていく形式がとられた。PKPM プロジェクトでは、表2に示す指標に沿ってコミュニティ・エンパワーメントを図るべく活動が展開された。

表2 PKPM プロジェクトにおけるコミュニティのエンパワーメント指標

エンパワーメントの指標
1. コミュニティは、地域にある資源とその利用方法についての説明することができる。
2. コミュニティは、どんな活動が行われたか、またどのように解決したかを知っている。
3. コミュニティは、ビジョン、問題分析、課題分析と問題解決のために必要なことを理解している。
4. コミュニティは、目的、目標、達成すべき成果、かつどう、予算、とそれに必要な期間を考えることができる。
5. コミュニティは、自分たちで実施した活動に関連する維持管理に関する計画を持っている。
6. コミュニティは、自分たちでできること、外部者による支援が必要なことが分かる。
7. コミュニティは、活動に関係するものの役割を理解した上で協働している。
8. コミュニティは、ステークホルダーとの協力を通じて新しいノウハウと技術を活用することができる

出所：PKPM プロジェクト資料

三つ目は、「地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ II」（2005年4月～2007年3月）において、北スマトラ州研修所が実施した「郡長能力向上研修」（受講者の州政府職員による郡長への実践的研修）、「郡長リフォーム研修」（県政府内での郡長への権限移譲の円滑化）、「グッドガバナンス研修」（県政府職員への研修で、研修内で行動計画を策定し、実践につなげることを推進）における県職員の能力向上がある。

CDP では、この3つの先行プロジェクトの方法、①地域開発の哲学（PLSD・SISDUK 研修）、②研修のやり方（長期に育成していく PKPM の経験）、③研修の実践方法（郡長研修のやり方：CDP ではアクションプランとパイロット活動）を基礎に、州や県の BAPPEDA 職員、NGO の研修を行い、コミュニティにおけるパイロット活動につなげていった。

<sup>2</sup> この PLSD 手法は、名古屋にある国連の地域開発センターで開発され、このプロジェクトでは、日本福祉大学の濱先生のご指導を得ている。

CDP のファシリテーター研修は、5 つの課程（人的ネットワークの形成、コミュニティの課題抽出、実践、モニタリング、評価）からなり、プロジェクトで作成した資料（最終的には 21 種）を活用し、通常、実践を挟んで 2 回に分け、あわせて 18 日から 35 日の比較的長期の研修が行われた。

## (2) PRIMA-K におけるファシリテーター

### 1) 活動概要とメカニズム

地域保健運営能力向上計画 (PRIMA-K) においては、当初の 3 県 (ブルクムバ、ワジョ、バルー) に加え、フォローアップ期間にさらに 4 県 (タカラール、シドラップ、パンケップ、ボネ) で活動が展開された。本調査期間中に訪れたブルクムバ県では、当時の活動体制・方法が形を変えながらも制度化され、県予算で継続されていることが確認された。中央政府 (保健省) の協議においても、この事業の有効性は認識・評価を受けていることが確認された。

PRIMA-K は、フェーズ I では、3 県の 11 郡 124 村であったが、フェーズ II では、全 33 郡 366 村を対象とした。フェーズ I は、表 3 に示すような成果をあげたが、持続性確保のため地方予算システムをプロジェクト・モデルに取り組む必要性が認識され、フェーズ II は同一地域を含む 7 県を対象に実施された。

表 3 PRIMA-K フェーズ I の成果と課題

<p>フェーズ I は、行政サービスを通じて、村のプライマリー・ヘルス向上のために活動する村落保健・衛生グループに対する支援を実現しようとするものであり、コミュニティが主体的に実施する保健衛生活動を支援する行政サービスのひとつのあり方 (モデル) を提示し、これがプライマリー・ヘルスの改善に有効であることを確認した。</p>
---

<p>一方、この方策を自立的に続けていくには、プロジェクトによるブロック・ファンドの供与を通じた行政サービスの向上のみならず、インドネシアの既存の開発計画策定プロセス (ムスレンバン) と地方予算システムをこの仕組みに取り組むことが必要であると認識された。</p>
--

出所：終了時評価報告書案 (2013 年)

フェーズ II では、プロジェクトからブロック・ファンドを供与することなく、各県の予算によって活動を実施することとした。また、対象県はフェーズ I と同じ 3 県であったが、対象村落を 3 県の全村に拡大した。フィールド・ファシリテーター (FF) を各郡に 1 名配置し、計 33 名を雇用した。図 2 に PRIMA-K フェーズ II の活動メカニズムとファシリテーターの関係を示す。

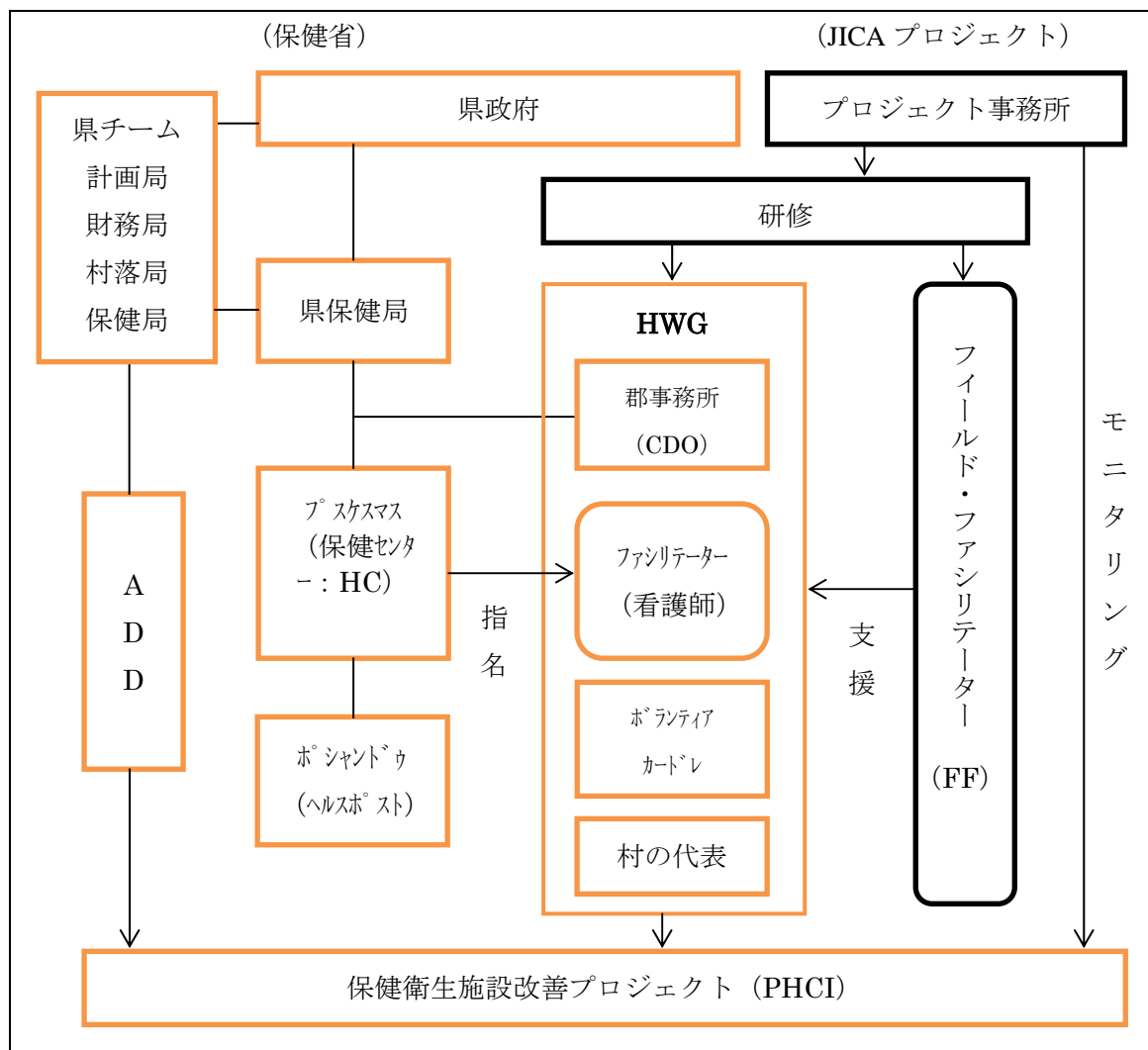


図2 PRIMA-K フェーズIIの活動メカニズムとファシリテーターの関連

出所：プロジェクト関連資料より調査団作成

## 2) 村落・保健衛生活動のメカニズムとファシリテーター

### ① 住民保健活動グループ

プロジェクトでは、対象県の全ての村・区において「住民保健活動グループ (HWG)」を結成し、このグループがコミュニティ・ファシリテーターの機能を実施するよう計画した。各グループのメンバーに対し「PHCI 活動サイクル」を習得するための研修が施された。住民保健活動グループ (HWG) は、① Puskesmas (HC : 保健センター) の看護師、② ポシヤンドゥ (ヘルスポスト) のボランティア、③ 村落助産師 (kadre)、④ コミュニティ代表などから構成され、メンバーが、PHCI 活動サイクルに沿って計画を実行した。PHCI 活動を通じ、上水道配管、簡易汚水処理施設、井戸、ごみ箱設置、家庭用トイレ、ポシヤンドゥ建設などが行われた。

② 保健所（プスケスマス（HC））と郡事務所の能力強化

各地のプスケスマス（HC）と郡事務所（CDO）で「ファシリテーター」の指名を受けた職員と郡レベルに配置されたプロジェクト雇用の「フィールド・ファシリテーター（FF）」が、研修や現場における HWG の活動を支援した。

③ 県の能力強化

県ごとに「県チーム」（保健局（DINKES）、財務局（DPKD）、村落振興局（BPMD）、計画局（BAPPEDA））が組織され、コミュニティ主体の保健向上活動を村・区の通常予算で実施する体制が整備・運用された。例えば、ブルクムバ県では、保健省の全国プログラムである「Desa dan Kelurahan Siaga Aktif」と「PRIMA-K メカニズム」を融合させ、事業の継続性向上が図られた。

④ 州レベルの能力強化

州レベルの活動は、徐々に活発化し、フェーズ II 終了後のフォローアップ段階で新たに 4 つの県が追加された。しかしながら、現在の州保健局のスタンスは比較的消極的であり、PRIMA-K モデルを州内の他の県へ拡大する姿勢がうかがえない。

3) 村落の保健・衛生グループ活動と課題

① 村落開発交付金による資金支援

県から村の活動に交付される ADD は増加傾向にある。イ国側は、4 部局の組織的な連携から成る県チームは効果的であったと評価している。PRIMA-K が提案し、実施した財政面の持続性は比較的高い。マネジメントに関しても、PRIMA-K メカニズムの基礎的な活動予算は、各県の保健局予算書に入れ込むことに成功しており、毎年一定の予算が手当てされる見込みである。また、HC ファシリテーターの活動に関する費用は保健省から全国の HC に配分される BOK（Bantuan Operasi Khusus）と呼ばれる予算で賄われ、持続性が高い。加えて、対象各県では PRIMA-K メカニズム関連の予算は保健局についていることから、プロジェクト終了後も、県保健局が中心となって住民保健活動チームが事業を継続している。

② プロジェクトのモニタリング

プロジェクト実施期間中、南スラウェシ州マカッサル市の PRIMA-K プロジェクト事務所には、①HWG から村政府へのプロポーザル提出日と予算額、②村政府が承認した HWG による活動の予算額、③HWG に村政府から支給された金額と支給日、④報告書の提出日などを収集し蓄積していたが、県チームや州チームにはプロジェクトの進捗状況をチェックする仕組みやマンパワーはなく、この能力の育成が課題であった。

4) ファシリテーターの育成

PRIMA-K では、保健局職員、フィールド・ファシリテーター（FF）に対し、TOT を実施した。その後、研修受講者が講師となって、HWG（住民保健活動グループ）に対し、ファ

シリテーターとしての研修を実施した。研修は 2 種類の研修（ファシリテーションの仕方とプロジェクト会計管理）の仕方を、フェーズ I で作成したテキスト（テクニカルガイドライン、事業実施ガイドライン、ガイドライン別冊、計画策定研修モジュール、PHCI プロポーザル作成マニュアル、ADD ガイドライン）を用いて、それぞれ 3 日から 5 日間行われた。

フェーズ II におけるプロポーザル作成ワークショップ参加者は 3,531 人、HWG のファシリテーター研修受講者は 447 人であった。PRIMA-K における具体的研修事例を、添付 2 に示す。フェーズ I においては、計画、会計管理のように業務内容に対する研修を行っているのに対し、フェーズ II では、フェーズ I の研修内容を生かし、職種ごとの研修を実施し、効率化が図られた。

### (3) 貧困削減地方インフラ開発事業（RISE）におけるファシリテーター育成

#### 1) 活動概要とメカニズム

RISE プロジェクトでは、計画段階において、郡レベルのムスレンバンと並行したプロセスがとられ、分野別課題グループごとに村のファシリテーターによってプロジェクトのリストが作成され、郡の WG (POKJA) によって、郡の計画書として取り纏められた。WG は、各分野の代表、郡レベルのファシリテーターと技術者から構成される。郡の計画書は、他郡のものと合わせ、KSK 政策とすり合わせ、計画書の確認が行われてのち (MPK)、県のムスレンバンで協議された。

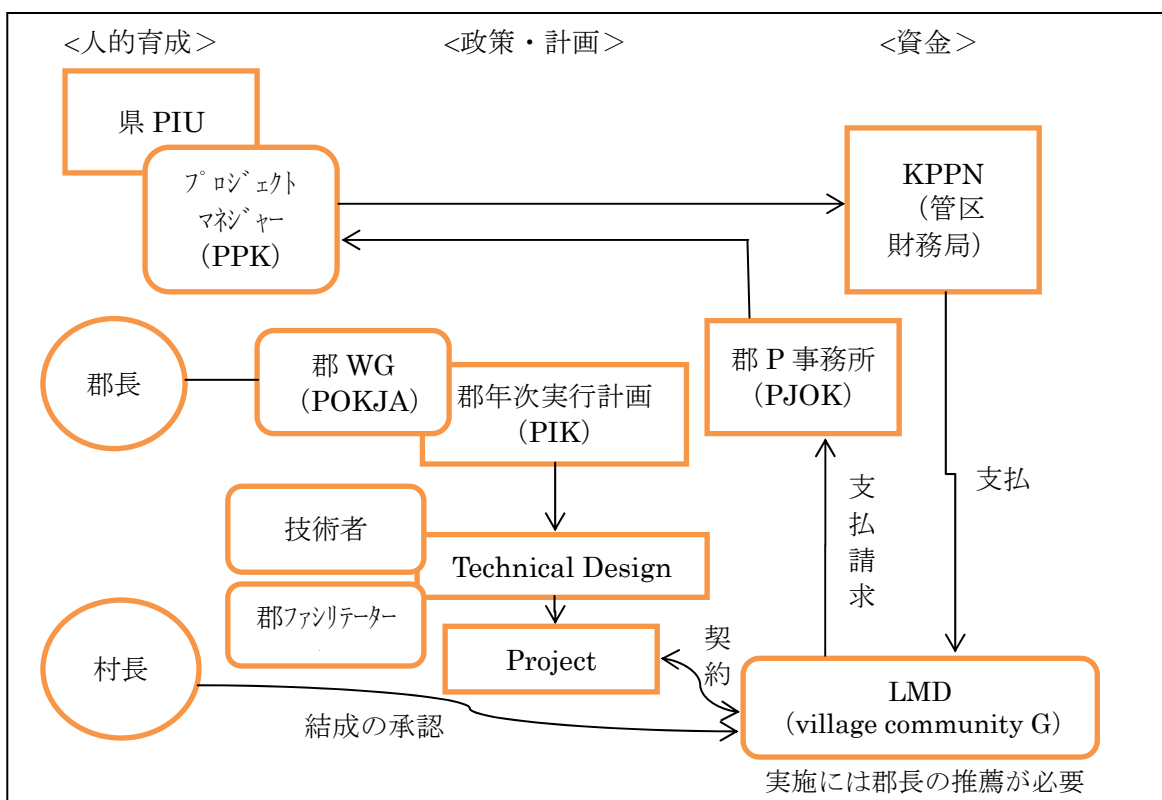


図 3 RISE II プロジェクトの実施段階のフローとファシリテーター

出所： RISE II 資料を一部修正

その後実施段階には、図 3 に示すように、郡レベルの計画書をもとに、郡のファシリテーターと技術者により案件ごとに設計が行われ、村長の了解を得て結成された LMD が、郡長の推薦状を得て事業を実施するという手続きを踏む。経費は郡のプロジェクト事務所へ請求され、管区の財務局から LMD に支払われる。プロジェクト・ファシリテーターは、郡に 1 名、県に 1 名の割合で配置されていた。

## 2) ファシリテーター育成

### ① RISE - I での研修

RISE I では、中央、州、県、郡、村に置かれた全てのファシリテーターに対し、ファシリテーション、ソーシャライゼーション、ディセミネーション等に関する研修を行った。研修期間は、1 日（村関係者に対するソーシャライゼーション研修）から 8 日間（州レベルのマスターファシリテーターに対する TOT）まで様々である。後者の TOT では、まず中央レベルでマスターファシリテーターに対し TOT を行い、それらが州のファシリテーターの研修を実施。研修を受けた州のファシリテーターが県の研修を実施というように、カスケード方式の研修体系が取られた。郡レベル以上の研修トレーナーは、地方政府の職員が担当し、このサイクルを毎年実施している。トレーニングのデザインはプロジェクトが行い、実施及び予算手当は、県以上のレベルは内務省村落開発総局（PMD）が、それ以下のレベルは公共事業省（Cipta Karya）が担った。

### ② RISE-II での研修

RISE-II では、州、県、郡、村のファシリテーター研修がカスケード方式により体系的に実施された。州、県、郡については 8 日間、村については 2 日間の研修を基本とした。研修は全国各地で実施されており、それぞれ現地に合った教材を用い、共通の教材は作成されなかった。RISE-II では、RISE-I で実施した内容に加え、県レベルの研修では郡の能力強化、KSK 実施に関する技術的な研修（e.g. How to develop certain commodities.）が追加された。

RISE は、PNPM の 1 コンポーネント（PNPM-PISEW）であるが、コンポーネント間でファシリテーターに対する共通の研修メニューやガイドラインがあるわけではなく、世銀は世銀、JICA は JICA のやり方で実施している。同じ考え方（村人の村人による村人のための開発）に基づいているため、概ね似たような研修となっていると理解されている。RISE プロジェクトの研修事例を、添付 3 に示す。研修は、中央、州、県、郡、村と階層ごとに行われ、上位の階層の研修受講者が次の階層の講師となる形式がとられた。

なお、2012 年 RISE-I 実施期間中、同プロジェクトの村落ファシリテーター研修プログラムに、CDP のプロジェクトにより、表 4 に示すような追加研修が行われたが、RISE コンサルタントは、「CDP によって実施された研修は、種類も豊富で内容も充実していたが、研修期間が長く、費用もかかるため、そのまま取り入れることはできなかった」とコメントしている。



表 4 CDP による RISE-II のファシリテーター研修の事例

研修名：Additional Training for RISE Facilitator
日程：1 回目は 10 日間、2 回目は 7 日間
研修内容：情報の入手、聞き取り、ファシリテーション技術、プロジェクトの管理
参加者：シンジャイ県、ジェネポント県、エンレカン県のファシリテーター・郡の技術者チームなど 40～45 人
教官：CDP のマスターファシリテーター

出所：COMMIT での聞き取りによる

### 3. 村落法の成立とファシリテーター

#### (1) 村落法の成立

2014 年に制定された村落法（2014 年、法律 6 号）により、伝統村と行政村の確定、村長の選挙による選出、村落に直接支払われるブロック・ファンドとしての村落ファンド(VF)の新設が規定された（関連する施行令として 2014 年、第 43 号と 60 号がある）。また、新政権による行政機構改革により、村落・後進地域開発・移住省（以下、村落省）が新設され、内務省とともに村落行政を担うこととなった。内務省（村落行政監理総局）が村落自治を担当し、村落省は村落開発を担当する。村落省には村落開発・エンパワーメント総局と地方開発総局が設置され、地方開発総局では、行政区分にとられない経済的自立の念頭に置いた村落地域開発を担当することになる。

村落の自治は、伝統的な村の運営の仕組みと行政的な機構・制度から成り立っている。ムスレンバンは伝統的な仕組みを行政的な機構・制度の上に立ち、計画を策定・実行する仕組みである。他方、VF については、適切に活用するためのガイドライン（人件費への充当、事務施設、宗教への利用の禁止等）が村落省により策定されている。VF は、外国援助を原資とする PNPM の業務を引き継ぐ性格（村落省、財務省）と、ムスレンバンによる計画と実施を担保する性格を有すると考えられる。ただし、村民の力だけで村落自治を実施する体制は十分でないことから、村落省では、村落省予算による村を単位としたファシリテーターの採用と研修を行い、VF の実施・モニタリングを行う方向とされる。また、財務省では、VF 予算の県の公金口座を經由した村落への支給により、このリスクを軽減することが考えられている。また、内務省においては、村長以下村の役職者の研修プログラムを検討中である。

#### (2) ファシリテーター認証制度と JICA 事業との連携の可能性

##### 1) コミュニティ・ファシリテーターの認定制度制定の検討

村落法に先立ち、コミュニティ・ファシリテーターの資格認定制度が検討された。この背景には、第 1 にインドネシア国内で各種地域開発事業に従事している CF の質の担保の必要性が挙げられる。地方分権化以降のインドネシアでは、政府事業、あるいはドナー、NGO、CSO の実施するプロジェクトの実施には、コミュニティとのかかわりを持つ有給/無給の CF が恒常的に存在し、政府とコミュニティの橋渡し役/潤滑油的存在となっている。

地方政府職員の能力開発が期待通りに進まない中、CFは地域開発・コミュニティ開発には不可欠な存在として認識されている。一方、こうした有給/無給のCFは、各事業単位での研修、あるいは特段の訓練を受けずにコミュニティのファシリテーションを行っており、非常にばらつきの大きいCFの提供するファシリテーション・サービスの質に事業の成否が大きく影響されていることへの懸念があった。このことはPNPMの円滑な実施を支援するためドナーを含む関係者が作っている事務局（PNPM/PSF）の報告書でも明らかである。

第2にプロジェクト毎の期間限定で不安定な雇用であることから、現場経験豊富なCFでも専門的な職業として恒常的・安定的に地域開発に従事することができず、現場を離れる例も多いとみられており、今回の資格認証制度を確立することによってこれらの問題を解消しようとするものである。JICAの事例でも、プロジェクト終了後のFF（PRIMA-K）やPO（CDP）として活躍した人材も終了後は分散してしまっている。

## 2) ファシリテーター資格認定制度

2011年12月7日に開催された『コミュニティ・ファシリテーターの能力標準化に関するドラフト会合』の結果に基づき、2012年5月4日付で労働・移住大臣令（2012年第81号）『社会サービス部門のコミュニティ・エンパワーメント・ファシリテーターのフィールド配置に関する能力標準化』（仮訳）が発令された。同令によれば、コミュニティ・エンパワーメント・ファシリテーター（以下CF）の能力について全国统一基準を適用し、CF養成機関は同基準を育成に用いるべきとしている。基準は5年毎あるいは必要に応じて見直される。図4は、認定制度の概要を示したものである。

認定は最終的には、国家の資格認定機関である「国家専門資格認証機関（National Professional Certification Institution: BNSP）」によって行われるが、この認定のため認定推薦機関として、LSP-FPM（Lembanga Sertifikasi Profensi untuk Fasilitasi Plofensi Masyarakat）が設立された。このLSP-FPMの認定を受けようとするファシリテーターは、自身の能力を示すため、これまでの活動、研修等の実績を「ポートフォリオ」として取りまとめ、技能検定機関（TUK）に提出し、まずこの審査をクリアし、審査官の実施する試験（ペーパーテスト、面接、模擬モデレーション）に合格し、LSP-FPMに推薦を申請する手順となる。実際は、LSP-FPMが認定行為を授権されており、3年間の認定料（200万ルピア）を収めて、認定手続きが終了する（図4）。

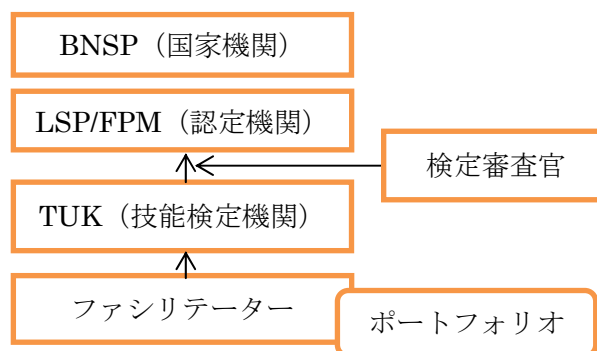


図4 ファシリテーターの認定制度

出所：LSP-FPM聞き取りによる

### 3) 技能認定機関

LSP-FPM は、コミュニティに近い位置で活躍するコミュニティ・エンパワーメント・ファシリテーターの提供するサービスの質を担保するために、必要な技能を標準化し、公認の技能検定センターを通じて資格認証検定を行うことを目的として、2012年3月30日に設立された。国家専門資格認証機関（BNSP）から同分野に関する認証機関として正式承認されている。内務省、労働移住省、BAPPENAS、公共事業省、環境省等の関係者を中心に理事会が構成されている。事務局スタッフは12名。なお、2012年7月から2013年9月までの15か月間限定で、PNPM Support Facility（PSF）の資金（合計約9,240万円）が投入されているが、以降は技能検定料等からの独自財源の確保が求められている。他方、DFAD（豪州）により、PNPM 終了後の支援が検討されている。

### 4) 技能検定センター（TUK）

当面、ジャワ島を中心に全国10か所の検定センター（TUK）を設置予定。将来的には全34州毎に1つ以上のセンターを設置。各センターには2名以上の審査官（別途資格制度）と標準化された人数のスタッフの配置が必要。技能検定センターは、LSP の指定する基準を備えた SOP（Standard Operation Procedure）を作成し、指定センターとして正式認証される。すでに選定されている10センターは、当該分野で実績のある国内大学、NGO 等である。センターにはLSP の求める SOP に沿った独自 SOP の策定、人員（センターとして備えるべき人材の分野と数）、施設に加え、法的身分（組織として政府登録された組織か否か）の要件を満たせば、指定検定センターとして認定される。スラウェシでは、ハサヌディン大学（UNHAS）、ゴロンタロ大学（UNG）、クンダリ大学（UNHAK）が認定されている。

### 5) 検定審査官

10年以上のコミュニティ開発・エンパワーメントの経験が必須。当面、ジャカルタ、スラバヤで60名の認証審査官を育成する予定。LSP 設立に関わった36名と公募候補者24名は、2012年10月16～24日に内務省コミュニティ・エンパワーメント総局予算・主導で実施される研修を経て、認証審査官の資格を付与されることになっている。2014年までに69名の審査官が認定されている。

### 6) CF 訓練/研修機関

CF 訓練/研修機関の質の担保についてはまだ十分な議論がなされていないが、提供する研修の質や種類については規制や登録を設けない方向（TUK が実施する技能試験に受験者が合格することによって質の担保を図る）。LSP-FPM は、ファシリテーターの技能向上、資格制度合格者増加の観点から、研修を実施したい意向であるが、認証機関のため自ら研修を実施することはできない制度となっている。このため、ファシリテーターの訓練ニーズに対応する仕組みづくりが必要とされる。

## 7) 認証制度の今後の計画

認定ファシリテーターの資格要件として、高校卒業後5年以上の実務経験を求める予定。LSP-FPMでは、将来的には付加技能別（例えばマイクロファイナンスとコミュニティ・ファシリテーション等）、あるいは専門地域別のファシリテーター認証も検討されている。

### (4) ファシリテーター認定制度と JICA 事業の連携可能性

この認定制度は、LSP-FPM の設立の過程を考慮すると、PNPM で育成されたファシリテーターに資格を与える性格が強いが、JICA のこれまでの参加型の村落レベルの事業においても前述のように多くのファシリテーターが育成されており、認定制度との関連を整理するなど積極的対応が必要とされる。以下に、CDP のリソースバンク（COMMIT）の活用について述べる。

#### ① 技能検定センター（TUK）認定

スラウェシ地域開発プロジェクト（CDプロジェクト）が設立した人材リソースバンクの COMMIT を技能検定センターとして登録・認定することが、同プロジェクトの自立発展的展開の一案として検討に値する。技能検定センターには、検定料からの一定収入が見込まれ、COMMIT の自立的な財源となりうる。しかしながら、UNHAS が既に指定されていることからこれは現実的ではない。

#### ② 審査官

COMMIT メンバー、特に master facilitator とされるファシリテーターのトレーナーたちは、当該分野に一定の知識と経験を備えており、審査官としての活用が期待できる。制度の紹介などにより、各 MF による取組が期待される。

#### ③ 研修/訓練センター

本認証制度の枠内では民間の研修/訓練機関のカリキュラムに縛りや枠を当てはめる可能性は低いと思われるものの、CDプロジェクトで開発したアプローチを本認証制度が求める標準クライテリアと馴染むものに再設計することにより、全体の方向性に合致した研修サービスの提供が期待できる。現在 COMMIT においても LSP/FPM と協議をしたいとしている。

#### ④ UNHAS コミュニティ開発大学院との連携

上記①～③のすべてを COMMIT だけで抱える必要はなく、CDプロジェクトでも交流のあった UNHAS のコミュニティ開発大学院と連携し、たとえば①、②を UNHAS が、③のカリキュラム開発については COMMIT と協働で COMMIT が実施機関という連携も考えられる（出所：JICA 資料、COMMIT での聞き取り）。

#### 4. 住民参加型の村落開発の持続性

##### (1) スラウェシ地域の村落開発関連プロジェクトの出口戦略

CDPにおいてもPRIMA-Kプロジェクトにおいても、協力終了後の持続性確保のための出口戦略が検討された。特に、延長後のCDP、PRIMA-KフェーズIIにおいては、積極的に持続性確保のための活動が行われた。ここでは両プロジェクトに共通する取り組みと個別の取り組みをレビューした上で、残された課題について、主として終了時評価報告書をもとに整理した。また、これら分析から今後の課題・教訓を取りまとめた。

##### (2) 各プロジェクトの出口戦略への取り組み

###### 1) CDPの州レベルの制度化

PIC（プロジェクト実施委員会）は、知事令により各州のBAPPEDAに設置されたが、プロジェクト終了と共に解散となるため、PICの後継機関の設立を行うことで、継続性の確保が試みられた。

- インドネシア側の人材・組織の有効活用、コミットメントを重視したプロジェクト活動、県政府のコミットメントを得るためのPICと県との意見交換の会議開催
- コストシェア（州レベルでの研修の制度化、講師養成費のコストシェア）
- 「CDリソースバンク」の設置準備
- 有効性の検証と教訓の取りまとめ。JICA研究所によりCDの概念から見たCDPの実績と成果の整理
- スラウェシ以外の関係者に向けてのワークショップ開催、スタディーツアーの受け入れ。2014年2月にPRIMA-Kと合同で、ジャカルタで各省プロジェクト関係者を集めたセミナーを開催
- 計画官研修、CF研修の制度化、地方政府の若手行政官の村レベルの現地研修の実施が試みられた

###### 2) CDPの県レベルの制度化

CDPの政策決定者、計画官（行政官）、コミュニティ・ファシリテーター（多くがNGO）の3層研修とパイロットプロジェクト（PA）によって協働メカニズムを作り持続的な地域の開発貢献することが意図された。この意味で、特定のセクター、において開発課題の目標を定め、これを実現する通常のプロジェクトと異なるアプローチをとっていた。

協働メカニズムと認定された事例は30件を越えるが、このメカニズムを維持するための制度として考えられた州実施委員会の制度化は必ずしも成功していない。成功例とされたものは、県の開発計画との整合性の確保については、政策決定者セミナーの成果に依存することが多かった。成功例においては、県知事、BAPPEDA長官などの支援を受けたものが多い。終了時評価において良い事例とされた協働メカニズムを次に整理する。

南スラウェシ州、タカラール県の例では、県知事の政策を受けて、CDP 研修参加者がパイロット活動を知事に提案し、これがその後 2 年に亘る 3 層研修を経て、CF による 33 村のプログラムと知事令により設置されたタスクフォースによって推進される協働メカニズムが構築された。

南東スラウェシ州、ワカトビ県においては、知事の意向で村レベルの中期開発計画作成のためコミュニティ・ファシリテーターが 6 名育成され（後に県職員に採用）、この CF と計画官研修参加者が 6 村でモデル事業を展開し、実施ガイドラインを作成、県の意思決定者のワークショップを経て、34 村に拡大した。この協働メカニズムは、国家計画法に基づくムスレンバンによる現地資源を活用した村の計画づくりと連動した形で働いている。

ゴロンタロ州、ポフワト県の事例では、計画官研修と CF 研修の参加者が、独自に県予算で CF/計画官研修を実施し、この参加者によるモデル村におけるパイロット活動（村予算の活用研修、ムスレンバンの実施方法の研修、等）とこれを基にした実施ガイドラインが作成された。この協働メカニズムもムスレンバン活動と連携しており、ワカトビ県の事例に類似している。

### 3) CDP におけるファシリテーターの組織化

プロジェクトにおいて形成されたノウハウによる継続的实施・普及のため、2012 年 5 月、人材リソースバンクとして COMMIT が設立された。COMMIT は、CDP アプローチを継承した地域開発のための人材育成や政府関係機関等に対するコンサルテーション実施の能力および人的ネットワークを有する。COMMIT を通じ村落開発の持続性確保のため質の良いファシリテーションのノウハウが維持され、またファシリテーターの育成が継続できる。

### 4) PRIMA-K フェーズ II の出口戦略

PRIMA-K では、郡行政官（DCS）と FF の担っているタスクを洗い出し、それぞれ引き継ぐべき適任者を県・郡・コミュニティのステークホルダーの中から選定し、プロジェクト終了に間に合うようにファシリテーター業務の移管を進めることとした。

また、本プロジェクトのため設置された各県チームは、プロジェクト終了に伴い解散となるため、ブルクンバ県とワジョ県では保健局が中心となって新たな事務局を立ち上げる構想が練られており、県知事令のドラフトも作成されている。バルー県では、県チーム解散後は、関連の 4 部局がそれぞれの業務の中で PRIMA-K メカニズムに関連するタスクを実施していくこととした。

## (3) 持続性確保のための出口戦略と有効性評価

### 1) 共通する出口戦略

#### 基本的な考え

CDP は「人、組織、制度」という CD（キャパシティー・デベロップメント）の考え方

を基礎に制度化を図っていた。PRIMA-Kは、人の面として住民参加に重点を置き、地方自治を担う組織と制度との活用を考慮して継続性の強化を図った。

#### 研修：人材育成

CDPでは、コミュニティ(NGO)、計画担当官(BAPPEDA職員、各局職員等)、政策決定者(BAPPEDA長官、県知事等)というCDに対応した3層研修を実施し、地域における協働メカニズムを形成することで持続的な開発のメカニズムとしていくことが考えられていた(表5)。このため、この3層研修は、持続性の重要な要素であった。

表5 CDPの協働メカニズム

協働メカニズムの定義：地域自らその特性・固有性を活かし、地域開発のニーズに即した持続的な発展を行っていけるよう、地域開発における住民の自助努力の醸成、住民と行政の計画づくり・効果的な資源活用・予算執行を行うための仕組み(終了時評価報告書p.7)。

この3層研修を担うファシリテーターの継続的活動を担保するため、人材リソースバンクとして、COMMITが組織化された。

他方、PRIMA-Kは、HC(HEALTH CENTER)、SDO(郡事務所)というCDPの計画官研修に対応する研修を中核とし、政策決定者に対する働きかけとして、研修に代わり、州の保健チーム、県の保健チームを形成することとしていた。結果的には、州の保健チームは十分に機能することができなかった。また、コミュニティベースでは、保健所の看護師や郡の行政官をファシリテーターとし研修し、郡を単位として、プロジェクトの雇用したFF(フィールド・ファシリテーター)が保健チームのまとめ役を担った。フェーズIではプロジェクトが負担した活動のためのブロック・ファンドは、フェーズIIにおいて県政府予算を使う制度を構築し確立することができた。

#### パイロット活動

パイロット活動は、CDPでは、研修参加者(3層研修のいずれでもよい)の発意により、柔軟に行われたが、PRIMA-Kではあらかじめ企画された実施メカニズムに沿って「PHCI」チーム(フェーズIIでは、「HWG(Health Working Group)」)が、コミュニティをファシリテートし、保健衛生面での事業計画を取りまとめる機能を果たした。PHCIチームのコミュニティレベルにおける具体的活動の取りまとめは、FFにより支援される仕組みとなっていた。「FF雇用の経費負担」と「プロジェクトによる保健衛生の向上の考え方とイ側の政策のすり合わせ」は持続性を確保する上で、課題として残った。

#### 制度化

制度化については、CDPもPRIMA-Kも2004年に策定された国家計画法にもとづくムスレンバン制度とコミュニティレベルの活動を結び付け、財政的支援の活用をおこなうようになった。CDPにおいては、3層研修のうち、コミュニティレベルの研修修了者がムスレンバンのファシリテーターとして活用されたり、PNPM(国家コミュニティ開発計画)

のファシリテーター研修に活用される場合もあった。しかし、CDP が特定の政策と結びつくことはなくパイロット活動で提示された協働メカニズムの維持は、州実施委員会に委ねられた。州実施委員会の設置の知事令は出ていたものの、プロジェクト期間に限った臨時的な位置づけであった。このため、協働メカニズムの維持は州知事や県知事などの意思決定者の判断に任せられ、持続性の確保はワカトビ県など一部にとどまった。PRIMA-K も保健省の政策である「Desa dan Kelurahan Siaga Aktif」との連携・融合はブルクンバ県など一部にとどまった。

## 2) 出口戦略の有効性の検討

### 技術面の有効性

既に述べてきたように、CDP のパイロット事業は特定のセクターに特化したものではなく、現地にある技術を有効活用することとしていた。また、PRIMA-K は保健衛生セクターに特化していたが、保健所の看護師やヘルスポストの助産師参加し、既存の技術の普及に重点が置かれ、新規の技術を外部から導入するものではなく、いずれも技術面での持続性には問題は生じていない。

### 人材育成の有効性

CDP 研修制度の維持は、各県によって異なるが、CDP における研修手法、教材はマスターファシリテーター (MF) の組織である COMITT において継続維持され必要に応じ活用されている。PRIMA-K の場合、プロジェクトが実施された県では、活動が継続しており、研修体制は維持されていると推察される。研修の手法、教材は PRIMA-K キットとして整備され、対象県の保健局においてマニュアル化されている。

### 財政面の有効性

多くのプロジェクトで課題となる財政面については、CDP、PRIMA-K (フェーズ II) のいずれのプロジェクトにおいても、事業は、当初からインドネシア側の予算により実施する計画となっており、上述の研修費の一部を除いてプロジェクト期間中もプロジェクトで負担することは無かった。したがって、協力終了後の活動継続にあたり財政面の持続性は確保されていたといえる。

### 制度面の有効性

CDP においては、あらかじめ決められた実施メカニズムを導入するのではなく、対象地域・村落の実情に応じた行政と住民の協働メカニズムを構築することにより、持続性を確保することとしていた。しかしながら県レベルの協働メカニズムの良い事例を他の県に普及する機能が期待された州 BAPPEDA の実施委員会はプロジェクト期間中のみの組織にとどまり、プロジェクト終了後これに代わる仕組みの構築が図られたが、明確に後継組織が活動している州は確認されていない。他方、県知事の支援を受けている南東スラウェシ州ワカトビ県では、協働メカニズムが維持されている。



PRIMA-K では、対象県においては、県保健局の事業として PRIMA-K 事業が継続されており、保健局のマニュアルも規定化されている。プロジェクトの当初の計画では、対象県の事例が、州保健チーム（BAPPEDA、保健局、財政局、村落開発局の 4 者から構成）によって、他の県に普及することが想定されていたが、これはうまく機能しなかった。PRIMA-K の活動は、中央の保健省でも良い事例として認識されているが、保健局の推進する政策（DESA SIAGA）との関連が明示的でないことなどから、PRIMA-K メカニズムの活用は、各県保健局に委ねられた形となっている。したがって、両プロジェクトとも実施メカニズムの他地域への普及拡大は一部にとどまっていると言える。

#### （４）現在の課題と案件実施のための教訓

##### 1) 持続性確保と他地域への普及の課題

両プロジェクトとも持続性の観点からよく考えられた計画となっている。特に財務面で持続性には十分配慮されている。したがって、持続性確保の課題は、プロジェクトの実施を通じて形成・確立された実施メカニズム（モデル）が、対象地域以外に普及拡大する上での課題が主要なものとなる。課題を列記すると次のようになる。

- 実施メカニズム（モデル）をプロジェクト終了後も維持・拡大するためには、必要条件を整えることが前提となる。両プロジェクトとも実施中の継続条件への配慮は十分であるが、終了後の普及拡大には、その条件がどのようなものか、終了後も確保されるよう配慮する点において、改善すべき点がある。
- 人材の育成は、実施メカニズムと表裏の関係にあるが、プロジェクト期間中も、研修費用はプロジェクトで負担することが多く、プロジェクト終了後の制度的な人材育成との連携が十分でないように思われる。
- ファシリテーターの雇用は、CDP においては、州実施委員会のプロジェクト・オフィサー（6 人の PO）という形式で、PRIMA-K においては郡のフィールドファシリテーター（33 人の FF）という形式で行われた。村落ファシリテーターは、現地のリソースを活用し、プロジェクトが雇用したファシリテーターはより高次のレベルから、間接的に事業にかかわる形態がとられた。CDP においては、COMMIT を設立し、必要に応じ終了後もノウハウの提供が可能となる体制を整えている。

##### 2) 教訓

村落レベルの住民参加型プロジェクトとして実施された 2 つの技術協力の持続性の観点からの教訓として下記 3 点を指摘しておく。

##### 持続性確保のための現地資源の活用

両プロジェクトも過去の持続性確保、事業の継続性の問題点を踏まえ、計画段階から、

持続性に対する考慮がなされていたと考えてよい。特に、財政面の持続性、現地資源（人材、技術）の活用が徹底している点が特徴として挙げられる。過去の事例の課題への対応をプロジェクト形成の基礎にすることで、持続性を高めることができる。

#### 実施メカニズムに係る意思決定者への対応

CDP における実施メカニズムは知事の支援が得られている場合には、プロジェクト終了後も継続している。プロジェクトの実施に当たり、協力枠組み（R/D や PDM）に示された仕組みを生かしつつ、意思決定者の協力・理解が得られるよう、JCC などでの定期的なものにとどまることなく、初期段階から、積極的にプロジェクトの説明の機会を設け、協力の取り付けを行うことが継続性の観点からも重要である。

#### 中央政府の政策とプロジェクト計画との関連の明確性

上記とも関連するが、CDP の協働メカニズムがある程度継続した背景には、2004 年から始まった国家計画法にもとづくムスレンバンの実施（村落、郡レベルから、県、州）がある。中央の国家計画、政策と具体的な整合性がついていることが、プロジェクト終了後の持続性、継続性に繋がっている。PRIMA-K は、現地のリソースを活用する実施メカニズムを確立したが、州保健局の協力が必ずしも的確に得られず、州内の他の県への展開が十分に出来なかった。初期の段階で、保健省の政策との関連性が配慮されていれば、中央からの働きかけも可能であったと思われる。今後は、地方分権化による地方のニーズに対応するとともに、中央の政策との関連性を説明できることがプロジェクトの成果の持続性の確保や他地域への普及に重要である。

### 3) 提言

CDP も PRIMA-K プロジェクトも、これまでの協力の成果をもとに実施され成果を挙げてきた。今後、様々な課題・ニーズに応じた協力を展開するためには、これまでの協力で培った「過去の協力のアセット」をうまく活用していくことが効果的な実施に必要である。CDP で育成されたファシリテーターを組織化した COMMIT も単なるプロジェクトの成果に終わることなく、より積極的な活用を図ることが可能である。JICA は、これまでも、アフガニスタンの農村生活改善の第 3 国研修や気候変動セクターローンの調査業務などに活用してきたが、世銀の育成した BaKTI が、カナダ国やオーストラリア国などの東部インドネシア地域における協力の主要な担い手になって活躍している事例なども参考に、JICA として、戦略的あるいは互恵的な活用を検討すべきと考える。

(了)

参考資料

- Akio Hosono, et. al. 2011 "CATALYZING DEVELOPMENT –A New Vision for Aid: Inside the Black Box of Capacity Development" BROOKINGS INSTITUTION PRESS, Washington, D.C. 179-201.
- JICA インドネシア事務所 (2013) : 「インドネシア共和国南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクトフェーズ II 終了時評価報告書 (案) (内部資料)
- JICA (2011) : 「インドネシア共和国南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト終了時評価報告書
- JICA インドネシア事務所 (2012) : 「インドネシアスラウェシ地域開発能力向上プロジェクト終了時評価報告書 (案) (内部資料)
- JICA (2010) : 「インドネシアスラウェシ地域開発能力向上プロジェクト終了時評価報告書」

添付 1 : CDP における 3 層研修の事例

	研修名	研修目的	研修構造	参加者数	開催日・期間	講師	備考
ファシリテーター研修	コミュニティファシリテーター研修	効ラール県の沿岸・島嶼部の開発プログラム(P2K)実施33村のファシリテーターの研修	5回に分けて研修	10人	第1回:2009.7 第2~第4回:不明、 第5回:2010.6/21~6/25	ヌルリダ	ポントロエ村:海岸浸食防止、プナガ村:牛の排泄物からのバイオガス生産
	コミュニティファシリテーター研修	北スラエシ州北ミナハサ県	2回に分けて研修	10人	第1回:2010.6月 第2回:2010.7/20~7/24	エレナ(MF)、 エロン、 フランキー	・第1回後の実践のプレゼンテーション ・講師のコンサルテーション、 ・リクバン村の住民主体のアクションプラン作成手法の実地訓練
	コミュニティファシリテーター研修	南スラウェシ州スラマル県	3回に分けて研修、	22人	第1回:2009.11、 第2回:不明 第3回:2010.8/1~8/9	アユカ(スラウェシPO) コマル(スラウェシPO)	・ファシリテーターによる住民イニシアティブの促進プロセスのモニタリング ・行政としての支援策
	コミュニティファシリテーター研修	ゴロンタロ州ポワフト県における研修	3回に分けて研修、	115人	第1回:2009.11 第2回:不明 第3回:2010.8/2~8/8	エレナ(MF)、 アスファル(ナショナルエキスパート)	プンジャ村:遠隔地への出張教室 タリム村:植林による緑化運動
	コミュニティファシリテーター研修	南東スラウェシ州ワカトビ県	3日間3回シリーズ	105人	第1回:2010.5 第2回:不明 第3回:2010.8	モデル6村のファシリテーター	・モデル6村の他村への普及 ・村住民による共通課題の把握と解決に向けたイニシアティブ
	コミュニティファシリテーター研修(TOT研修)	コミュニティファシリテーターを対象としたTOT研修	2回シリーズ	51人	第1回:2010.12/14~12/20(コアマリ) 第2回:2011.1/11~1/15(マカッサル)	アスファル、アング、ルスラン	CDプロジェクトが実施、もしくは県政府が実施したファシリテーター研修を受けその後もそれぞれの村でファシリテーション活動を実施しているファシリテーターを対象
	計画官研修	ゴロンタロ州計画官研修	協働メカニズムに基づく地域開発計画とファシリテーションの研修	3日間の研修	24人	2010.10/25~10/27 1日目:個々の計画相談 2~4日:	エレナ、ダルマワ教授、ハクティアル教授、アスハル
ゴロンタロ州計画官研修(第2回)		協働メカニズムに基づく地域開発計画とファシリテーションの研修	5日間の研修	23人	2010.12/8~12/12	エレナ、ダルマワ教授、ハクティアル教授、アスハル	・農業・漁業普及員23人
北スラウェシ州北ミナハサ県計画官研修		県BAPPEDAの主権による研修	3日間の研修	24人	2010.11/29~12/4	ダルマワ、アスハル、アンス、	・漁業海洋局 ・観光局 ・協同組合局 ・3つの郡事務所
意思決定者研修	政策決定者セミナー	県知事、県議会議長、BAPPEDA長官を対象としたセミナー	1日間のセミナー	72人	2010.11/25	・ダルマワ、 ・ウナルニ	・対象29県のうち、24県の幹部が参加 ・CIDAとBaKTIからも参加
	村落中期開発計画作成ワークショップ	南東スラベシ州ワカトビ県の村落中期計画完成を目指し11村からの情報交換	5日間のセミナー	31人	2010.11/3~11/7 ~2日目:個々の計画相談・ 3~5日目:意見交換	マスリカ、スルナン、ハリアント、ハリム事務局長、アスファル	・11村の村長 ・中期計画作成チーム ・ファシリテーター

出所:CDプロジェクトプロジェクトニュース、(JICAWEB資料)より調査団作成

添付 2 : PRIMA-K プロジェクトにおける研修の事例

フェーズ	研修名	研修目的	研修構造	参加者数	開催日・期間	講師	備考
フェーズ1	事業実施監理研修	保健局職員対象のTOT研修(マカッサルBBK)	2バッチに分け、5.5日から3日に短縮	78人	第1バッチ:2009・5/12~5/14 第2バッチ:2009・5/18~5/20	過去のTOT研修卒業生	参加者の拡大(県実施チームだけでなく保健所職員も参加)
	PHCI計画・プロポーザル作成研修	郡及び村のPHICチームを対象とする研修	対象11郡(13か所)で実施	約500名	2009・5/27・6/9(2日間)	TOT研修卒業生	・研修終了後各PHICチームはプロポーザルを完成させPRIMA-Kオフィスに提出する
	会計管理研修	郡及び村のPHICチームを対象とする研修	対象11郡(13か所)で実施	88人	2009・7/20-7/28の間	・TOT研修卒業生 ・フィールドコンサルタント	・会計の透明性、・現金出納帳、・会計報告書、
	政策決定者に対するソーシャルセッションアドホックワークショップ	ブルクハ県の政策決定者を(県知事、県議会)を対象	0.5日のセミナーと議論	約70人	2009・7/16	県知事の司会による議論	・PRIMA-Kの紹介、県実施チーム・PHICチームの活動・議論(APBD、ADD、他)
	普及セミナー	南スラウェシ州内の非実施県に対するセミナー	州保健局の主催	16県・市(保健局長7人を含む)	2009・9/29	専門家、対象県の出席者	・非対象県からの意思決定者4名の技術交換の説明
フェーズ2	トレーナー養成研修(フィールド・ファシリテーター(FF))(TOT)	州・県政府のC/Pと郡レベルのフィールド・ファシリテーターに対するTOT研修	3日間の研修	51人(ファシリテーター31人)	2011・4/5~4/7	リッキー(州コーディネーター)・エド、エカ、ブーラン(県コーディネーター)	事業実施ガイドライン・ガイドライン別冊、・計画策定研修モジュール
	トレーナー養成研修(県レベルの職員)(TOT)	郡事務所職員と保健センター職員が各村の保健活動グループの活動計画作成をファシリテートできるようにする研修	3日間、3対象県で開催	37人+68人+73人計178人	・ハル県:2011・4/13~4/15 ・ブルクハ県:4/12~4/14 ・ワジョ県:4/18~4/20	フィールドファシリテーター研修修了者	事業実施ガイドライン・ガイドライン別冊、・計画策定研修モジュール、プロポーザル作成
	計画策定ワークショップ	村/区の保健活動グループを対象とする研修	2日間のWS後約3週間をかけて計画書を作成し、第2回目のWS(1日)を行う	4人x294村/区+6人x294村/区計2940人	2011・4/18と6/2	保健センターと郡事務所のファシリテーター、フィールド・ファシリテーター	・活動計画に何が必要か ・活動計画の戦略 ・モニタリング計画 ・プロポーザル作成
	技術交換プログラム	村/区から2名各保健センターから3名郡事務所2名、県チームのメンバー等を対象とする研修	バルー県→ブルクハ県、ブルクハ県→バルー県、ワジョ県→ブルクハ県	第1G:64+71人 第2G:83+78人 第3G:88+98人計482人	第1G:2011・10/10-10/11 第2G:1024-10/25 第3G:11/30-12/1	受け入れ先関係者	・歯科衛生啓発活動・上水道パイプ・簡易污水处理施設・井戸掘り・ごみ箱・家庭用トイレ・ポシアンドウ
	Cadre研修	地域保健ボランティアの研修	ブルクハ県 ハル県 ワジョ県	ブルクハ県:115人 ハル県:39人 ワジョ県:123人	ブルクハ県:2011・12/5-12/6 ハル県:12/9 ワジョ県:12/13-12/14	参加者の討論	・保健グループの活動の基本的役割 ・活動計画作成プロセス ・村での活動のメカニズム

出典:PRIMA-Kプロジェクトプロジェクトニュース、(JICAWEB資料)より調査団作成

添付 3: RISE プロジェクトにおける研修の事例

研修目的	研修名	研修構造	研修参加者	開催日・期間	講師	備考
中央のレベル	中央レベルで関係者に対しTOT研修	・トレーニングのデザインはプロジェクトが行い、実施と予算手当は内務省(PMD)予算	<b>Trainer Team A :</b> ・中央調整委員会 ・RISE事務局員 ・CMMACメンバー、 ・州レベルコンサルタント	・中央レベルTOT(8日間) ・Socialization(2日間) ・Dissemination(2日間)	<b>Core TEAM :</b> ・中央調整委員会 ・RISE事務局員 ・CMMACメンバー、 ・州レベルコンサルタント	
	州・県の行政官に対するTOT研修	同上	<b>Trainer Team B :</b> ・州調整チーム ・県RISE事務局	TOT研修(8日)	<b>Core TEAM , Trainer Team A</b>	
州のレベル	州レベルの関係者に対するワークショップ	同上	・州調整チーム ・州DPRD ・郡長 ・県WG ・郡コンサルタント	3日間	・州知事/官房長 ・州DPRD ・州 BAPPEDA <b>CORE Team (Trainer A) Trainer B</b>	・ファシリテーション、 ・Socialization、 ・Dissemination
	州レベルの関係者に対するTOT研修	同上	・Trainer Team C (郡WG, 郡コンサルタント)	5日間	・Trainer Team B ・Core TEAM	
県のレベル	県レベルの関係者に対するワークショップ	同上	・県DPRDメンバー ・県RISE事務局員 ・大学 ・NGO ・郡長	3日間	・県知事 ・県DPRD ・県BAPPEDA長官 ・PMD ・PU ・Trainer Team B	RISEIIでは、郡のキャパビル、KSK実施に関する技術的な研修(e.g. How to develop certain commodities.)を加えた
郡のレベル	郡レベルソーシャリゼーション	同上	・村長 ・村ファシリテーター ・コミュニティー組織 ・自立G ・村有志G	1日間	・郡長 <b>Trainer Team C</b>	RISEプロジェクトがローンの資金を使って雇える村のファシリテーターは各郡で2名程度
	ファシリテーター研修	同上	・マイクロファイナンス運営ユニット ・村ファシリテーター ・コミュニティー組織 ・自立G	・郡レベル研修(2日間) ・マイクロファイナンス(2日間) ・運営・技術(2日間) ・実地研修(OJT) ・O&M研修(2日間)	・Trainer Team C	村レベルのファシリテーターはローカルリーダー(KPM:Kader Pemberdayaan Masyarakat)
村のレベル	村レベルのソーシャリゼーション	公共事業省Ciputa Garyaが担当した	・村の関係者 ・村の有志G ・コミュニティー	1日間	・村長 ・村ファシリテーター	残りは県が確保・指名しているが、村ファシリテーターの報酬は謝礼程度

注)研修は中央、地方とカスケード方式で、毎年行う。

出所: RISEプロジェクト資料およびプロジェクトリーダーより聞きとり、(2015.4. 6)より調査団作成

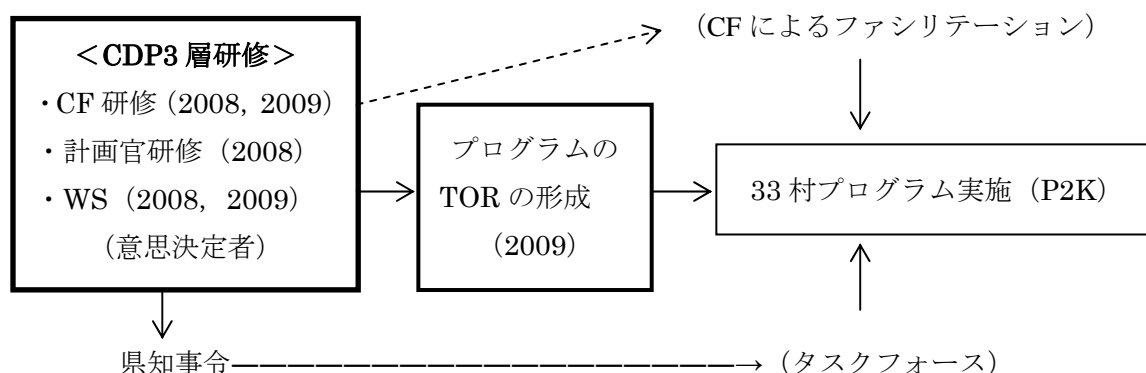
添付 4: JICA 参加型開発ファシリテーター育成の事例

① タカラール県の事例

実施経緯

- ステップ 1: 県知事の格差是正プログラムの提唱 (沿岸島嶼部 33 ケ村の住民活性化)
- ステップ 2: CF 研修参加者と PDM 職員が 3 か所のパイロット活動 (PA) を知事に提案
- ステップ 3: 計画官研修受講者および政策決定セミナー参加者と協議
- ステップ 4: プログラム (P2K) のタスクフォースを設定する県知事令の発出

実施プロセス



成果事例

- ・ バイオガスによる燃料確保
- ・ 貯水タンク建設による飲料水確保
- ・ マングローブ植林による海岸浸食防止

関係者の協力関係

- ・ CF 研修参加者と PMD 職員による PA の知事への提案
- ・ 政策決定者セミナー参加者と計画官研修参加者による協議

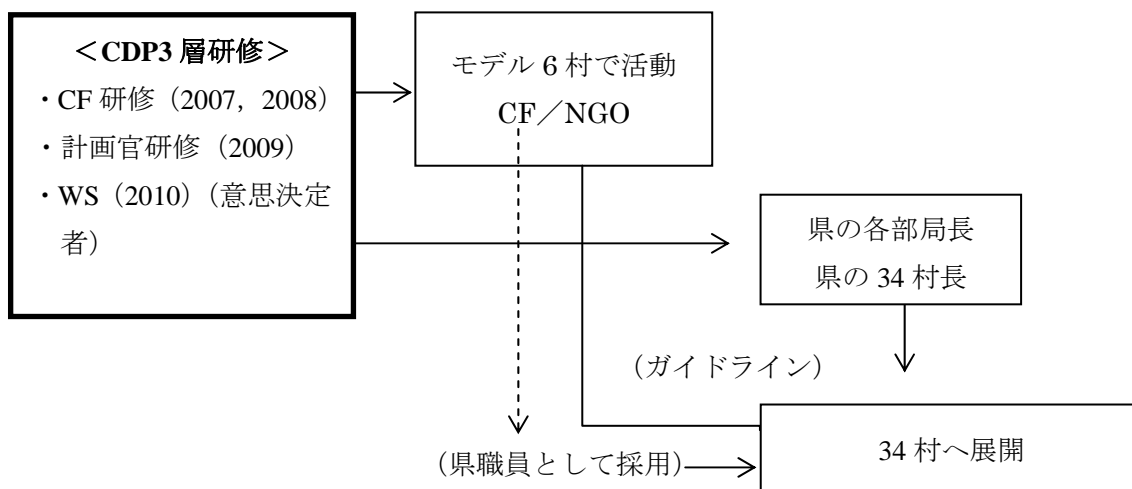
② ワカトビ県による CF を活用した村落開発事例

実施経緯

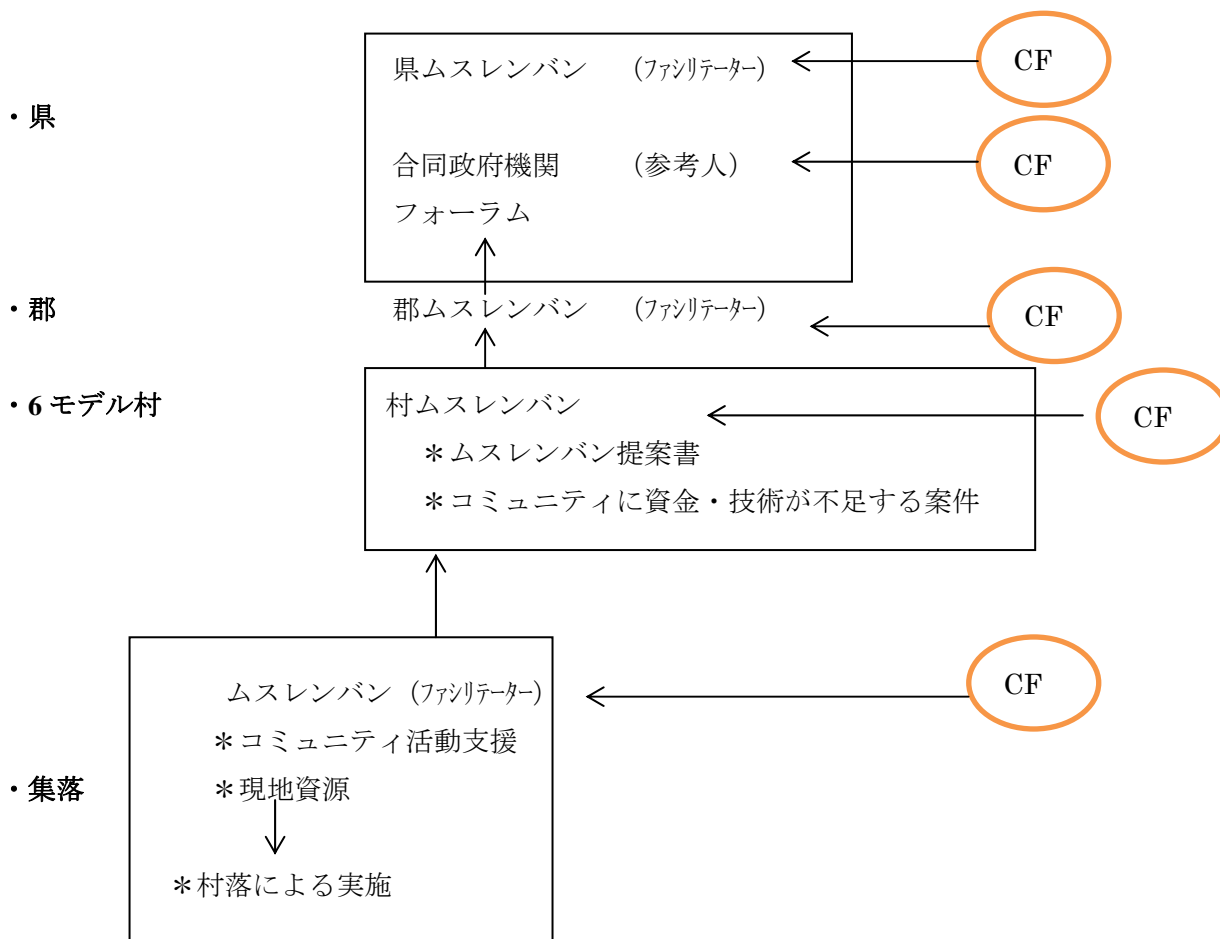
概要: 県知事主導の下、6 名の CF を育成し CF 研修参加者と計画官研修受講者 (BAPPEDA) との協議により開発。

- ステップ 1: NGO スタッフへの CF 研修
- ステップ 2: モデル 6 村での村レベル中期開発計画のための村長への WS 開催
- ステップ 3: モデル村で 29 の開発案件を、ムスレンバンを通じて申請。

実施プロセス



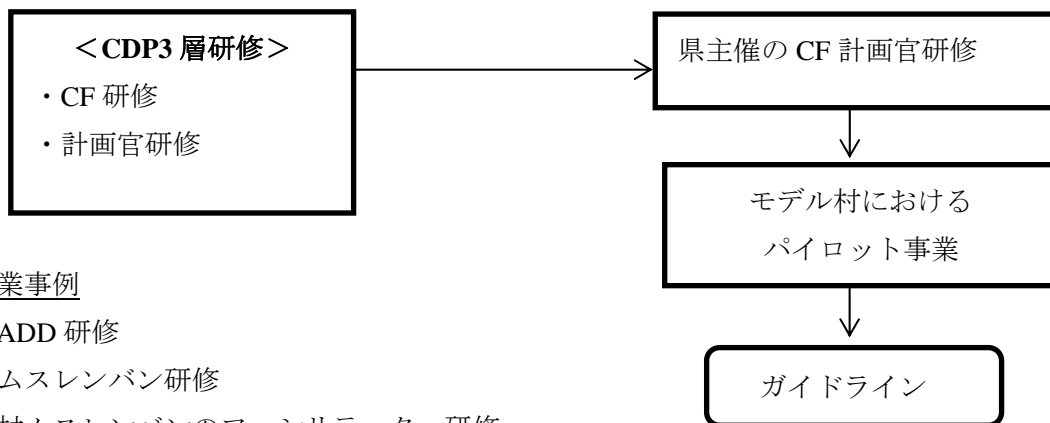
ワカトビ県における開発事業とCFの活動





③ ゴロンタロ州ポフワト県の事例

実施プロセス



事業事例

- ・ADD研修
- ・ムスレンバン研修
- ・村ムスレンバンのファシリテーター研修

## ワーキング・ペーパー C

### サイエンス／テクノパークの計画・実施状況

#### 1. 構想全体の概要

インドネシアの産業政策は、天然資源利用・輸出に依存するものから資源加工・製品輸出指向への転換期にある。これまでのように原材料を利用・輸出するのではなく、加工により付加価値が高められた製品を販売することで、収益向上を図る方向に向かいつつある。こうした背景の下、地方経済の発展を加速すべく、*NAWACITA* 第 6 項：「国民の生産性と国際市場における競争力を向上させる」が謳われ、それに対応する優先プログラムとしてサイエンス／テクノパーク（以下、*S/TP*）構想が打ち出された。国家中期開発計画（*RPJMN*：2015～2019）では、地域のポテンシャル・資源を活用した *S/TP* を、今後 5 年間で、全国に 100 ヶ所整備することが計画されている。同構想に類似したアイデアは、筑波研究学園都市やドイツの学術都市をモデルとしながら、1985 年頃からインドネシアにもあったものの、同国政府が国家施策として掲げるのは今回が初めてとされる。

現在、インドネシア産業界では、革新的な技術の創出における政府研究開発機関及び大学の関与は小さい<sup>1</sup>。また、中小零細企業（以下、*SME*）による技術創出の件数も未だ多くない。産業界、学界、官公庁三者の連携は、国家の競争力向上へ資するとされており<sup>2</sup>、*S/TP* 構想は、産学官体制により、*SME* を中心とする民間セクターが、大学等の研究開発機能を活かしながら地域の資源を活用した商品開発等を行い、地域経済開発に寄与することを意図している。地方政府には、地元の大学や中央省庁の研究開発機関との協力を通じて、起業家を育成するインキュベーション機能を果たす、あるいは、製造・加工技術や新製品開発にかかる特許申請の促進が期待される。また、同構想は、地方政府の歳入増加や、雇用促進等、地方経済の活性化に資することを狙いとしている。

*BAPPENAS* によると、同構想全体予算は 2015 年度 1.5 兆ルピア（140 億円相当）であり、実施機関としては、科学技術高等教育省（*RISTEK-DIKTI*）を始め中央政府 7 省庁が指定されている。表 1 に、実施省庁と *S/TP* の整備予定数を示す。

---

<sup>1</sup> *Innovation of Manufacture Industries Survey*（Center for Science and Technology Development Studies - *LIPI*, 2012）によれば、インドネシア国内で、政府研究開発機関及び大学と連携している産業の割合は 12%に過ぎず、88%は研究開発活動を独自に実施している。

<sup>2</sup> 「研究開発における大学・産業の連携」は、世界経済フォーラムの国際競争力指数を評価する指標の一つとなっている。

表1 中央政府機関別サイエンス／テクノパーク整備予定数（2015年～2019年）

実施省庁	ナショナル SP	州 SP	県 TP
科学技術高等教育省：RISTEK-DIKTI	1	2	4
科学院：LIPI	1	-	7
原子力庁：BATAN	1	-	3
科学技術応用庁：BPPT	1	-	8
工業省	-	-	5
海洋水産省：KKP	-	-	24
農業省	-	17	26
小計	4	19	77
総計	100		

出所：Minutes of Meeting： Technical Coordination Meeting regarding Progress and Follow-up of S/TP Program（2015年6月22日開催）

2015年6月の時点で、65ヶ所の整備地が確定済み。2016年に向け、新たに35ヶ所のS/TPについて、支援分野と整備地を決定する必要がある<sup>3</sup>。この中には、RISTEK-DIKTIの科学技術センター（Puspiptek<sup>4</sup>）やLIPIのチビノン・サイエンスセンター等、既存の施設・活動に同構想の予算を充てている例もある。実施省庁の調整は、RISTEK-DIKTIが、人材開発・文化担当調整大臣府の下で行い、現在、同構想に係るグランド・デザインを作成中、及び活動実施のための大統領令を検討中である（2015年7月下旬時点で、閣僚レベル会議が終了し、内閣官房長官の承認待ちであるとのこと）。また、RISTEK-DIKTIは、関連省庁との定期会合を実施するほか、2015年10月から11月の完成を目指して、S/TP実施に係る共通マニュアル及びモニタリング・評価システムを準備中である<sup>5</sup>。なお、地方政府には土地提供と基礎インフラ整備のほか、地方でのネットワーク強化等を含め、実施主体として活動全体を主導することが求められる。一方、中央政府機関は、基本的に計画策定支援や技術移転等の能力強化あるいは資材供与等を担う<sup>6</sup>。

次葉にS/TPの位置図を、また表2にS/TPの所在地と進捗を示す。

<sup>3</sup> Minutes of Meeting： Technical Coordination Meeting regarding Progress and Follow-up of S/TP Program（2015年6月22日開催）

<sup>4</sup> Pusat Penelitian Ilmu Pengetahuan dan Teknologi（Research Center for Science and Technology）

<sup>5</sup> Mr. Wisnu Sadjno Soenarso（Director for Science and Technology Investment, RISTEK-DIKTI）

<sup>6</sup> 新規S/TPのM/Pは、中央政府機関の主導により策定されている。LIPIあるいはRISTEK-DIKTIによると、本来であれば地方政府主導でのM/P策定を期待しているものの、地方政府の理解・能力が十分でなく現実的には容易ではないとのこと。

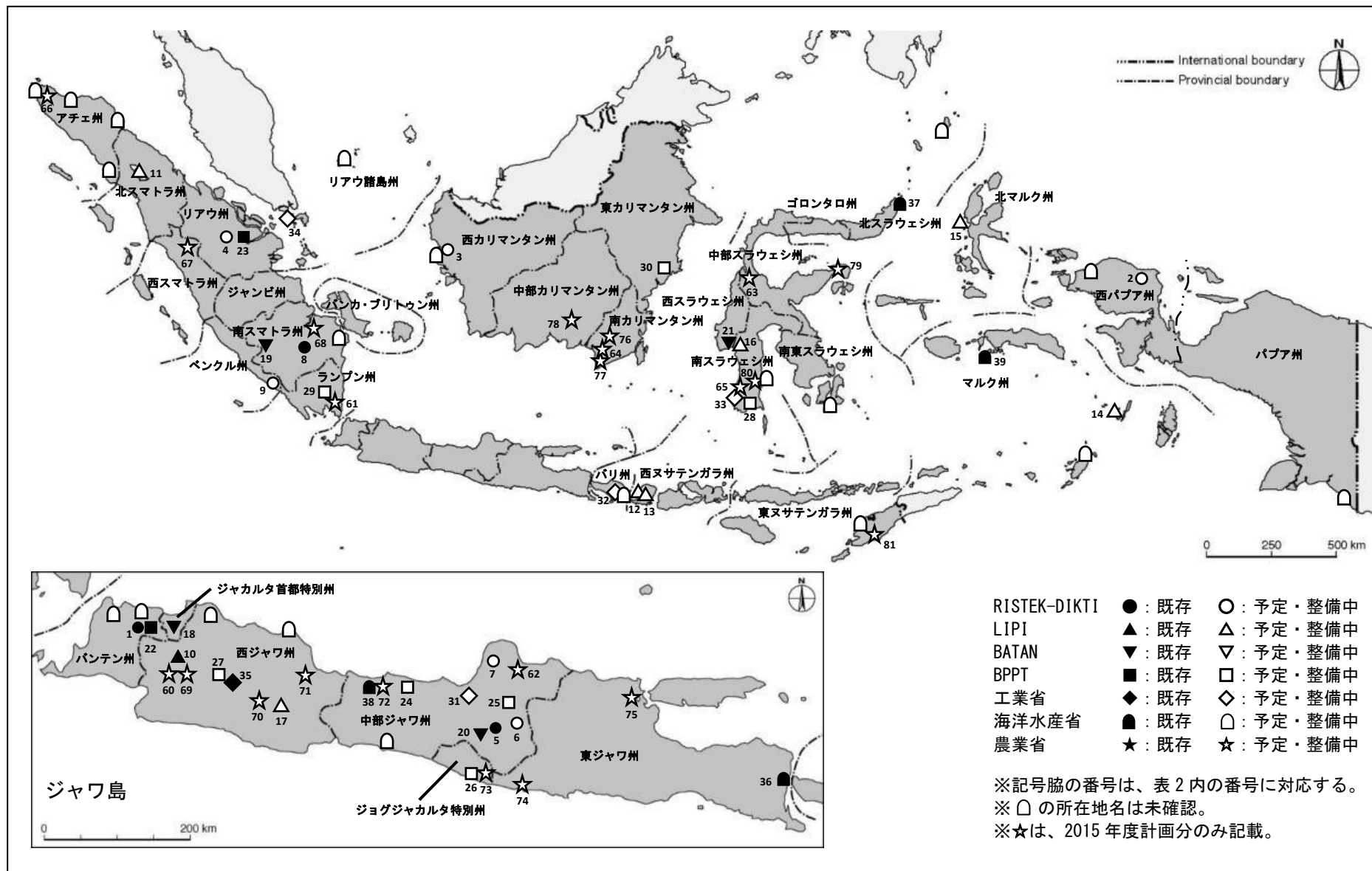


図 サイエンス/テクノパークの位置

出所：S/TP 実施省庁への聞き取りに基づき調査団作成。

表2 サイエンス/テクノパークの所在地と進捗

実施省庁	所在地		進捗	
RISTEK-DIKTI	国	1	バンテン州南タンゲラン市スルボン	既存
		2	西バブア州	候補
		3	西カリマンタン州	候補
		4	リアウ州	候補
	州	5	中部ジャワ州ソロ市	既存
		6	中部ジャワ州スラゲン県	候補
		7	中部ジャワ州ジェバラ県	候補
		8	南スマトラ州オガン・イリル県	既存
		9	ベンクル州カウル県	候補
LIPi	国	10	西ジャワ州ボゴール県チビノン郡	既存
	県	11	北スマトラ州サモシール島	整備中 (2015年度～)
		12	西ヌサテンガラ州マタラム市	整備中 (2015年度～)
		13	西ヌサテンガラ州西ロンボク県	整備中 (2015年度～)
		14	マルク州トゥアル市	整備中 (2015年度～)
		15	北マルク州テルナテ市	整備中 (2015年度～)
		16	南スラウェシ州エンレカン県	整備中 (2015年度～)
		17	西ジャワ州タンクマラヤ県	整備中 (2015年度～)
BATAN	国	18	ジャカルタ市	既存
	県	19	南スマトラ州ムシラワス県	既存
		20	中部ジャワ州クラトン県	既存
		21	西スラウェシ州ボレワリ・マンダール県	既存
BPPT	国	22	バンテン州南タンゲラン市スルボン	既存
	県	23	リアウ州ベララワン県	整備中 (2015年度～)
		24	中部ジャワ州ペカロンガン市	整備中 (2015年度～)
		25	中部ジャワ州グロボガン県	整備中 (2015年度～)
		26	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県	整備中 (2015年度～)
		27	西ジャワ州チマヒ市	整備中 (2015年度～)
		28	南スラウェシ州バンタエン県	整備中 (2015年度～)
		29	ランブン州ランブン県	整備中 (2015年度～)
		30	東カリマンタン州北プナジャム・パスール県	整備中 (2015年度～)
		工業省	県	31
32	バリ州デンパサール市			整備中 (2015年度～)
33	南スラウェシ州マカッサル市			整備中 (2015年度～)
34	リアウ諸島州パタム市			整備中 (2015年度～)
35	西ジャワ州バンドゥン市			既存+整備中 (2015年度～)
海洋水産省	県	36	東ジャワ州バニユワンギ県	既存
		37	北スラウェシ州ビトゥン市アエルテンパガ	既存
		38	中部ジャワ州テガル市	既存
		39	マルク州アンボン市	既存
		40-59	所在地名未確認 (位置は上図に記載)	整備予定 (2016～2019年度)
農業省	国	60	西ジャワ州ボゴール市	整備中 (2015年度～)
	州	61	ランブン州南ランブン県	整備中 (2015年度～)
		62	中部ジャワ州パティ県	整備中 (2015年度～)
		63	中部スラウェシ州シギ県	整備中 (2015年度～)
		64	南カリマンタン州バンジャルバル市	整備中 (2015年度～)
		65	南スラウェシ州マロス県	整備中 (2015年度～)
	県	66	アチェ州大アチェ県	整備中 (2015年度～)
		67	西スマトラ州リマプルコタ県	整備中 (2015年度～)
		68	南スマトラ州バニユアシン県	整備中 (2015年度～)
		69	西ジャワ州ボゴール県	整備中 (2015年度～)
		70	西ジャワ州ガレット県	整備中 (2015年度～)
		71	西ジャワ州チレボン県	整備中 (2015年度～)
		72	中部ジャワ州テガル県	整備中 (2015年度～)
		73	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県	整備中 (2015年度～)
		74	東ジャワ州パチタン県	整備中 (2015年度～)
		75	東ジャワ州ラモンガン県	整備中 (2015年度～)
		76	南カリマンタン州タピン県	整備中 (2015年度～)
		77	南カリマンタン州タナ・ラウト県	整備中 (2015年度～)
		78	中部カリマンタン州バランカラヤ市	整備中 (2015年度～)
		79	中部スラウェシ州パンガイ県	整備中 (2015年度～)
		80	南スラウェシ州ボネ県	整備中 (2015年度～)
81		東ヌサテンガラ州中南部ティモール県	整備中 (2015年度～)	
県・州	82-102	S/TP 構想以前からの計画に基づき、国・州レベルで34ヶ所、県レベルで100ヶ所を整備予定 (独自予算分含む)。2015年度は上記22ヶ所を整備中。	整備予定 (2016～2019年度)	

出所：S/TP 実施省庁への聞き取りに基づき調査団作成。

注記：RISTEK から得られた S/TP 数が公表数より 2 カ所多かったため、本表での総数は 102 となる。

## 2. 実施省庁別の活動内容と進捗

### (1) 科学技術高等教育省：RISTEK-DIKTI

RISTEK-DIKTI は、「高等教育・研究機関の質向上」という方針の下、科学・技術投資局が主体となり、S/TP を運営する。2015 年度予算は 1,150 億ルピアで、7ヶ所での S/TP 整備を予定、現在グラウンド・デザインを作成中である（2015 年 7 月時点）。既存では、ナショナル SP の Puspiptek、及び 2 県で TP が運営されている。RISTEK-DIKTI が整備を予定する S/TP の支援内容を、表 3 に示す。

表 3 RISTEK-DIKTI が整備予定中のサイエンス／テクノパーク（候補含む）

ナショナル SP 所在地		支援内容
1	バンテン州南タンゲラン市スルポン	既存の科学研究技術センター（Puspiptek）。BPPT、LIPI、BATAN、環境林業省の協力の下に運営。RISTEK-DIKTI は全体の調整を担う。
州 SP 所在地（候補含む）		支援内容
2	西パプア州	農業技術（詳細不明）
3	西カリマンタン州	詳細不明
4	リアウ州	詳細不明
県 TP 所在地（候補含む）		支援内容
5	中部ジャワ州ソロ市	既存。各種技術に係る職業訓練（機材整備、ビジネス育成、水中溶接、航空機構造、デジタルプリント&ビデオ編集等）。
6	中部ジャワ州スラゲン県	地方政府の既存インフラを活用の予定（詳細不明）。
7	中部ジャワ州ジェパラ県	詳細不明
8	南スマトラ州オガン・イリル県	既存のアグロ・テクノパーク。2003 年より、BPPT、LIPI、スリウィジャヤ大学との連携で、循環型農業技術（畜産、トウモロコシ、野菜）に係る訓練を実施。
9	ベンクル州カウル県	地方政府が TP の設立を要求（詳細不明）。

出所：RISTEK-DIKTI への聞き取りに基づき調査団作成。

注記：州 SP 及び県 TP は、予算対象候補を含むため、計画上の数字より 2ヶ所分多く記載している。

Puspiptek は、国内の産業化プロセスを支援する目的で、1976 年に設置された。350ha の敷地に、35 のラボと 3,000 人強のスタッフを擁し、20 種以上の技術サービスを提供している。技術分野は、エネルギー、機械的輸送、製造、食品、医薬、農業工学と多岐に亘る。しかしながら、産業分野との結びつきが弱く研究成果の商業化が成功していない点、国レベルでのインパクトが小さい点が指摘されている。

ソロ市 TP については、GIZ が協力し、職業訓練プログラムに資機材提供や製造技術にかかる能力強化を行っている。同省によれば、JICA が支援してくれるのであれば、地方政府の能力強化のための日本への視察や、生産・加工資機材提供等を期待したいとのこと<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 脚注 5 に同じ

(2) 科学院：LIPI

LIPI は、2015 年度予算 700 億ルピアで、ボゴール市内チビノンで運営する既存のナショナル SP、並びに 7 県での TP を整備していく。LIPI が整備予定の S/TP を表 4 に示す。

表 4 LIPI が整備予定のサイエンス/テクノパーク

ナショナル SP 所在地		2015 年度予算・ワークユニット
10	西ジャワ州ボゴール県チビノン郡	350 億ルピア。チビノン・サイエンスセンター
県 TP 所在地		2015 年度予算・ワークユニット
11	北スマトラ州サモシール島	50 億ルピア。陸水学研究センター
12	西ヌサテンガラ州マタラム市	50 億ルピア。海洋学研究センター
13	西ヌサテンガラ州西ロンボク県	50 億ルピア。バイオテクノロジー研究センター
14	マルク州トゥアル市	50 億ルピア。海洋学研究センター
15	北マルク州テルナテ市	50 億ルピア。海洋学研究センター
16	南スラウェシ州エンレカン県	50 億ルピア。ボゴール植物園
17	西ジャワ州タシクマラヤ県	50 億ルピア。生物学研究センター

出所：Development Strategy of Science and Technopark, LIPI

チビノン・サイエンスセンター（CSC-BG）は、産学官連携の 1 モデルを提示する既存のナショナル SP であり、他省庁所轄 S/TP への成果の普及も期待されている。同センターの活動について下記囲みに紹介する。

**事例 1：SME 技術のインキュベーション～チビノン・サイエンスセンター～**

チビノン・サイエンスセンター：CSC-BG（敷地面積 20ha）は、生物学研究センター等 7 つの研究センターを擁し、このうちイノベーションセンターは SME の研究開発支援を通じて研究成果を社会に広めることを目的としている。イノベーションセンターは 2001 年にオーストラリア連邦科学産業研究機構の支援によって設立され、技術開発のためのインキュベーション・プログラムを 5 年間実施、2013 年にインキュベーションセンター・オフィスが設置された。ここには、SME 向けの安価なテナント料のオフィスが 20 室構えられ（24 万ルピア/月/24m<sup>2</sup>オフィス、レンタル期間 2 年間）、現在は 7 企業が利用、今後更に 6 企業が入る予定である。

テナント SME は、LP ガス生成、バイオエタノール生成、ナノテクノロジー、薬用植物有効成分抽出等に係る技術支援を CSC-BC より受けている。SME には、CSC-BG が有する特許の使用に際し特許料の支払いが課せられるが、支払い免除期間が設けられる等優遇策が施されている。技術的に特許取得に至らない技術は、CSC-BC が普及の一環として民間に無償で提供する。また、将来的には、テナント SME からリサーチアシスタントを雇用することも検討されている。

（イノベーションセンター長への聞き取りに基づく）



インキュベーションセンター・オフィス外観



SME 用オフィスが並ぶインキュベーションセンター・オフィス内部

出所：調査団撮影（2015 年 4 月）

S/TP 構想全体の動きにつき、省庁間の情報共有はなされているが、これまでのところ実質的な相互の協力関係はない。LIPI では、他省庁が運営する S/TP に対して、必要に応じて技術支援できるようにしたい考えも有する<sup>8</sup>。

### (3) 原子力庁：BATAN

BATAN では、アイソトープ・放射線応用センター (PAIR<sup>9</sup>) が中心となり、農業・食糧分野における放射線科学技術の応用を推進してきた<sup>10</sup>。このことから同庁は、NAWA CITA 第 6 項に加え、第 7 項で掲げられる食糧自給達成目標に沿い、ナショナル・サイエンスパーク (N-STP、1 市) 及びアグロ・テクノパーク (ATP、3 県) の活動を実施している (実際には、同構想が打ち出される数年前より、地方政府・大学との連携で独自に活動を開始している)。表 5 に、BATAN が実施する N-STP 及び ATP の概要を示す。

表 5 BATAN が実施するサイエンス/テクノパークの概要

N-STP 所在地		目的
18	ジャカルタ市 (BATAN 事務所内)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ATP 活動支援のための PAIR 農業ラボの再活性化</li> <li>人材・ネットワーク・プログラム開発 (資機材調達、種子増殖等の活動を通じ)</li> </ul>
ATP 所在地		目的・目標 (3 か所共通)
19	南スマトラ州ムシラワス県 (2011 年～)	<b>目的：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>特に ATP 地区における農家の収入増加</li> <li>循環型農業システムの確立</li> <li>コメ、ダイズ、肉牛の生産量増加</li> </ul> <b>普及手段：</b> コメ、ダイズのデモプロット、肉牛の共同飼育 <b>目標 (2015 年→2019 年)：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>農家による種子生産業：5 例→40 例</li> <li>コメ生産面積：5ha (デモプロット) →5,000ha</li> <li>ダイズ生産面積：5ha (デモプロット) →2,500ha</li> <li>肉牛数：30 頭 (共同飼育) →260 頭</li> </ul>
20	中部ジャワ州クラトン県 (2013 年～)	
21	西スラウェシ州ポレワリ・マ ンダール県 (2014 年～)	

出所：BATAN への聞き取りに基づき調査団作成。

これらの ATP では、BATAN が開発した高収量米・ダイズ、及び有機肥料の普及、加えて、コメとダイズの輪作、農業廃棄物を利用した肥料・飼料製造、効率性の高い加工処理、といった循環型農法の普及に取り組み、農家の能力向上を図っている。2015 年度活動予算は 350 億ルピア、2016 年度は 200 億ルピア (予定) であり、2016 年度は地方政府とのコスト・シェアリングによって活動を継続するとのこと。

ATP の整備・運営において、地方政府はインフラ整備と土地提供を担い、デモプロット整備は BATAN が担当する。BATAN における実施主体は、普及・協力センター、教育・研

<sup>8</sup> Dr. Bambang Subiyanto (Deputy Chairman of Scientific Services, LIPI)

<sup>9</sup> Pusat Aplikasi Isotop dan Radiasi (Center for Application of Isotopes and Radiation)

<sup>10</sup> 例えば、PAIR の作物育種グループは、突然変異育種によって 21 品種のコメを開発しており、これはインドネシア国内で登録されているコメ品種の 10%に相当する。



修センター、並びに PAIR である。調整は、BATAN 副長官が、次官、科学・原子力技術応用局長、並びに原子力技術活用局長と協働で行う。このほか、地元の大学、種子認証機関、種子生産者、種苗会社、農家団体、BATAN アグロ・パートナー・クラブ<sup>11</sup>等が、同活動に携わる。

現時点でドナーからの支援は行われていない。JICA に対しては、地方政府の能力強化のための日本への視察や、生産・加工資機材提供等を期待したいとのこと。研究者を本邦研修に参加させ、対象地域のコミュニティに日本の農協や農業システムに係る知見を広めたいとの意向を有する<sup>12</sup>。

#### (4) 科学技術応用庁：BPPT

BPPT は、数年前より、地方産業強化のための事業を独自に実施してきた。具体的には、1) イノベーション・システムの強化、2) 産業クラスター開発、3) 科学・技術イノベーションに係るパートナーシップと革新能力強化のためのネットワーク開発、4) 新規ビジネスの創出、5) コミュニティの基本ニーズへの対応、という 5 つの事業分野を実施しており、S/TP 構想は、主に 3) に該当する。BPPT は、国レベルでは上述 Puspiptek の運営に携わるほか、8 県において TP の整備を計画している。各 S/TP の所在地と支援内容を表 6 に示す。

表 6 BPPT が実施するサイエンス/テクノパークの概要

ナショナル SP 所在地		支援内容
22	バンテン州南タンゲラン市スルボン	国立科学研究技術センター (Puspiptek)
県 TP 所在地		支援内容
23	リアウ州ペララワン県	アブラヤシ加工
24	中部ジャワ州ベカロンガン市	漁業・バティック生産
25	中部ジャワ州グロボガン県	トウモロコシ・ダイズ生産
26	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドウル県	新エネルギー・再生可能エネルギー開発
27	西ジャワ州チマヒ市	アニメ映画製作
28	南スラウェシ州バンタエン県	農業・水産業 (種苗生産)
29	ランブン州ランブン県	澱粉生産 (キャッサバ、ソルガム)
30	東カリマンタン州北プナジャム・パスール県	漁業・天然資源管理 (Tol Laut 関連)

出所：BPPT への聞き取りに基づき調査団作成。

BPPT の S/TP 向け 2015 年度予算 950 億ルピアは計画通りに執行されている。BPPT では、全体管理を行う長官の下、各 TP に局長以下関連局のスタッフから成る Work Breakdown Structures が複数置かれ、更に、各 TP には実施主体として地方政府のカウンターパートが配置されている。進捗状況は S/TP によって異なる。例えば、リアウ州ペララワン県のテクノポリタンは総面積 3,754ha と 100 パーク中でも最大規模である。このため、2015 年は高等教

<sup>11</sup> バンテン州南タンゲラン市の民間カフェで、BATAN が 2013 年に開始した活動。BATAN が開発した農作物の普及を目的とし、市場シェア拡大のための情報・戦略提供の場となることが期待されている。

<sup>12</sup> Dr. Hendig Winario (Director of PAIR, BATAN)

育ゾーン、2016 年は民間用研究ゾーンと、インフラ整備完了までは今後数年かかる予定であるが、2016 年末には、何らかの活動が開始されていることが期待されている。他方、総面積数ヘクタール程度の TP は、2015 年末までにインフラ整備が完了する所もあるとのこと。数ヶ月前に土地確保が済み、M/P 作成中である南スラウェシ州バンタエン県 TP の事例を下記囲みに紹介する。

### 事例 2：東部インドネシアの種苗生産拠点～バンタエン県テクノパーク～

南スラウェシ州バンタエン県 TP は、生産開発、技術普及、地元生産者の能力強化研修等を行う種苗生産開発センターとして、東部インドネシアの農業生産性向上と農家の収益向上に寄与することが期待されている（同県の種苗生産計画自体は、2009 年より進められてきた）。具体的には、コメ、トウモロコシ、サトイモ、海草等の種苗生産、並びに淡水魚養殖を対象とする。現在、同県は TP の M/P を BPPT と共同で作成中、年内には市場調査や詳細設計等を実施し、来年からインフラ整備に着手の予定。3ha の敷地に、研修・研究施設、グリーンハウス、マングローブ保全区域等の設置が計画されている。

現在国内で流通している種苗は、農業省が生産管理するジャワ産や輸入品が主流。地域によって栽培環境は異なるものの、種苗流通は一律的で、環境に適さない品種が配布される等の問題が指摘される。また、稲苗の場合、ジャカルタから同時期に大量苗を全国配送するため、田植えに間に合わないことがあり、生産者が低品質ながら苗を自家生産せざるを得ない状況も見られる。こうした課題、及び同県自体の面積が小さく農作物の耕地面積を十分に確保できないという制約要件も踏まえ、小面積でも大量生産が可能で地域的比較優位を持つ種苗生産が着目された。当面は県内向けの供給を優先し、余剰分を栽培環境が類似した東部地方向けに供給することを目指している。

なお、同県では、既に生産プロセス等を改善・見直すことでコストを削減し、中央政府販売価格の約 50% の価格設定が可能となった。このようなことから、地元生産者は、TP 計画と同時並行的に、独自に種苗生産・販売を行っており、本 TP ではこの活動を更に拡大しようとする性格もある。

TP 整備に当たっては、県下 11 の Dinas が連携体制を組んでおり、例えば公共事業局はインフラ、組合局は農業研修、農業局は田畑管理、水産局は水産開発を担当。教育局は、種苗生産者や販売者等の指導にあたる人材の能力強化を担う。

（バンタエン県知事及び同県教育局長への聞き取りに基づく）



バンタエン県テクノパーク（イメージ図）

出所：Masterplan 2015 Bantaeng Technopark（in preparation）

なお、現在までのところ、他ドナーからの支援はない。日本の支援可能性については、例えば本邦大学から人材を派遣してもらい、TPに関わる大学の関係者や学生を対象とした、SME 開発等の分野における能力強化に期待する<sup>13</sup>。

## (5) 工業省

国家産業政策では、テレマティックス (telecommunication + informatics) 産業が主要産業として柱の一つに据えられ、工業省は、同政策中期計画 (2015 年~2019 年) の中で、ICT テクノパークの開発を含むテレマティックス産業のプログラムを挙げている。同省では、S/TP 構想が打ち出される数年前より、地方大学との連携で県レベル TP の整備を行ってきたところ、これまでの活動を継続し、2019 年の間に、テレマティックス分野で 9,000 人の起業家および 20,000 の SME を育成することを目標としている。育成の対象は、技術を有していても資金力がなく銀行からの融資も受けにくい地方の若者が中心で、起業コンセプトとマネジメント方法にかかるプロポーザルに基づき選定する。同省は、2015 年、5 県において TP を整備中である (表 7)。

表 7 工業省が整備中の県テクノパーク (2015 年)

所在地/連携大学		主な支援技術	2015 年度予算 <sup>注)</sup> ・進捗
31	中部ジャワ州 スマラン市/ Undip, Unisula, Unes, Udinus, UKSW, Unsud, Unika	アニメーション 製作	40 億ルピア。2014 年よりアニメーション製作用資機材の供与を開始。地方政府所有の既存建物を活用しているが、より大規模な建物を提供しよう工業省から要請の予定。
32	バリ州デンパ サル市 /Udayana Univ.	アニメーション 製作 (特に観光 用)	5 億ルピア。2014 年より、工業省の直轄で TohpaTI Center を整備中 (スタジオ、会議室、コンピューター等)。管理は地元コミュニティ及び地方政府による。 5 億ルピア。TohpaTI Center との協力関係の下に、別途地方政府の管轄で実施。インフラ整備中。
33	南スラウェシ 州マカッサル 市/UNHAS	ソフトウェア 製作	5 億ルピア。2015 年に開始、UNHAS 及びマカッサル市との連携による。2015 年は、研修とコンピューターの提供を予定。将来は、ソフトウェア・ハウスを建設の予定。
34	リアウ諸島州 バタム市 /Batam State Polytechnic and BP Batam	a. 携帯電話デ ザイン	115 億ルピア。Batam State Politeknik との連携による。計画段階。
		b. アニメーシ ョン製作	10 億ルピア。BP Batam (Badan Pengusahaan Batam : Batam Indonesia Free Zone Authority) との連携による。計画段階。
35	西ジャワ州パ ンドゥン市 /Telkom Univ.	ICT 関連ソフト ウェア製作	200 億ルピア。数年前より建物、資機材のインフラ整備中。2015 年はビル 2 棟を建設の予定。既に一部の活動を開始。

出所：工業省への聞き取りに基づき調査団作成。

注記：工業省への予算は、全て研修とインフラ整備に用いられるとのこと。

<sup>13</sup> Dr. Tatang A. Taufik (Deputy Chairman for Technology Policy Assessment, BPPT)

TP 実施に当たっては、電子・ICT 産業局長の下、副局長 2 名が調整業務を担う。将来的には、同省内の他局が、別分野から TP 活動に参画することも想定される。なお同省は、2016 年は、独自に 7 県でパーク整備を計画している。表 8 に、その進捗を示す。

表 8 工業省が独自に整備計画中のパーク（2016 年）

所在地（県／州）	進捗
中部ジャワ州スラバヤ市	実施決定。ITS（Institut Teknologi Sepuluh Nopember）及び州政府との連携による。
中部ジャワ州ソロ市	実施決定
東ジャワ州マカン市	実施決定
ジョグジャカルタ特別州ジョグジャカルタ市	実施決定
西カリマンタン州ポンティアナ市	地方コミュニティからのプロポーザル受領済み。今後、ポテンシャル確認のため同市訪問の予定。
西ヌサテンガラ州スンバワ島	地方コミュニティからのプロポーザル受領済み。今後、ポテンシャル確認のため同島訪問の予定。
北スマトラ州メダン市	候補に挙がってはいるが、特に進捗なし。

出所：工業省への聞き取りに基づき調査団作成。

国内産業の振興を担うナショナル・マシーナリーとして、工業省は、TP 活動を通じ、競争力の高い国内製品を開発し広く販売・普及することにより、同類製品の輸入減少に繋げ、更に海外市場に向けた輸出促進も図っていければと期待している。また、ソフトウェア開発・販売については、特に地方の製作者の場合、知的所有権に係る知識・理解が十分でなく、短期的な利益のために著作権を第三者に売り渡してしまうケースが多い。このことについて、自国の利益を守るという観点から知的所有権ビジネスについて指導する必要があると感じているとのことが聞かれた。

工業省は地方の生産者を対象として研修を実施してきたが、その質及び効果は十分とは言えない。このことから、JICA に対しては、地方政府関係者への TOT（地方生産者能力向上研修）実施を期待する。併せて、資機材供与も可能性として考えられる<sup>14</sup>。

## （6）海洋水産省：KKP

海洋水産省は、S/TP 構想において 24 の県レベル TP 整備を計画している。同省では、TP 実施のために、地方政府、大学、水産協会、市場等のステークホルダーと連携し、2015 年 6 月に Quick Wins Program を開始したところである。同プログラムの育成対象は地域の漁民や水産関連業者で、その概要は次の通り。1) 目標：教育、研修、コンサルティング業務を通じて生産年齢人口の能力向上を図り、非雇用率を低下させる、2) 活動：教育と研修による能

<sup>14</sup> Ms. Enny Santiastuti（Deputy Director for Program, Evaluation and Report, Directorate of Electronics and ICT Industry, Ditjen IUBTT, Min. of Industry）

力強化、ビジネス支援による起業家育成、技術適用による革新的製品の開発<sup>15</sup>、3) サービス：モニタリング、監理、研修、ネットワーキング、展示、ビジネス・マッチング、4) 対象プログラム：加工、養殖、漁獲、海洋資源保全、製塩・海産物利用商品の製造（化粧品、手工芸品等）。2015年は、予算200億ルピアで、4県においてTPを整備している（表9）。

表9 海洋水産省が整備中の県テクノパーク（2015年）

所在地（県／州）		活動内容
36	東ジャワ州バニュワンギ県	資格認定研修、養鰻、エビ養殖、加工
37	北スラウェシ州ビトゥン市アエルテンバガ	資格認定研修、船舶輸送、加工
38	中部ジャワ州テガル市	資格認定研修、製塩、機材整備、エビー稲作複合作、エビ養殖
39	マルク州アンボン市	資格認定研修、養殖、加工、水産工学技術

出所：Development of Techno Park, BPSDMKP-KKP

同省では、海洋水産人材育成庁（BPSDMKP<sup>16</sup>）による調整の下、11の総局がTPの活動に携わっている。上記4県のTPは、既存の研修ユニットである水産教育研修センター（BPPP<sup>17</sup>）を活用しており、また同省が2011年より全国を対象に実施している村落海洋水産研修センター（P2MKP<sup>18</sup>）の活動とも連携している。P2MKPは、生産やビジネスの中核として起業家を育成することを目的に、SME分野で成功した地域社会の個人またはグループによって整備・管理され、養殖、水産加工、漁獲技術、製塩、マーケティング、機材、工芸品等の研修を実施している。このほか、TPの新規活動として、例えば、東ジャワ州バニュワンギ県のTPでは新たに養鰻を開始し、上記予算で養殖池の設置等がなされている。2015年5月から12月の間にTPが目標とするアウトプットを、表10に示す。

表10 海洋水産省のテクノパーク活動が目標とするアウトプット（2015年）

項目	5月（既存）	12月（目標）
資格取得者	3,308人	22,000人
P2MKP（研修センター）	429ヶ所	479ヶ所
新規ベンチャー事業	354件	3,504件
革新的な製品の開発	7件	19件

出所：Quick Wins\_Science and Technopark Marine and Fisheries, BPSDMKP-KKP

活動にかかる課題として、能力のある人材を選定・訓練し、起業家として育成したり、ビジネスを新たに創出したりすることの難しさが挙げられる。また、地域によって市場の規格が異なるため、地域別の手法を適用する必要がある、この点も、課題の一つとなっている。

<sup>15</sup> 2015年5月の時点で提案されている製品は、ガス変換装置、製塩用バックヤード設備、自動給餌器、冷蔵庫、省エネ養殖用機材、養鰻用機材である。

<sup>16</sup> Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia Kelautandan Perikanan（Human Resource Development Agency for Marine and Fisheries）

<sup>17</sup> Balai Pendidikan dan Pelatihan Perikanan（Unit for Fisheries Education and Training）

<sup>18</sup> Pusat Pelatihan Mandiri Kelautan dan Perikanan（Local Community Training Center for Marine and Fisheries）。BPSDMKPの下にある研修センター

現在のところ他ドナーからの支援は行われていない。JICA は過去に、インドネシアで ATA-192 (Mariculture Research and Development Project in Indonesia) というプロジェクトを実施していたこともあり、TP 活動への支援も期待する。可能性としては、資機材供与や、養殖技術・養鰻用飼料製造技術（現在、養鰻用飼料は日本から輸入されている）に係る能力強化が考えられる<sup>19</sup>。

## (7) 農業省

農業省は、S/TP 構想以前より、独自にアグロ・サイエンスパーク (ASP : 国・州レベル、34 ヶ所) 及びアグロ・テクノパーク (ATP : 県レベル、100 ヶ所) の整備を計画してきた。ASP の目的は、農業技術の研究・開発・評価、及び農業技術のショーケースとして、普及員、農家、企業経営者等、農業開発にかかる広範なアクターの能力強化を行うことである（視察受け入れ、研修実施等）。他方、ATP の対象は地元生産者であり、農業生産性と収益向上を目標として、実際の生産現場で技術を適用している。

同省の実施ユニットは、全 ASP/ATP の調整を担うインドネシア農業研究開発庁 (IAARDI<sup>20</sup>) 以下、全国 12 の農業研究所と 33 州の農業技術評価機関によって構成されている。その下で、ASP は ATP への技術支援を行い、ATP は ASP へフィードバックを行う仕組みである。

S/TP 構想の下、同省は、2015 年 ASP 6 ヶ所及び ATP 16 ヶ所を整備する予定 (S/TP 構想予算 1,200 億ルピアに加え、同省自体も別途予算を組んでいる)、2016 年は更に ASP 10 ヶ所及び ATP 23 ヶ所を整備を予定している。表 11 に、同省が 2015 年に整備を計画している ASP 及び ATP の概要を示す。

---

<sup>19</sup> Mr. Farkan (Head of Program, Monitoring and Evaluation Division, Agency for Marine and Fisheries Human Resources Development, Center of Marine and Fisheries Training, KKP )

<sup>20</sup> Indonesian Agency for Agricultural Research and Development

表 11 農業省が整備計画中の ASP 及び ATP の概要 (2015 年)

ナショナル ASP 所在地		対象農産物
60	西ジャワ州ボゴール市	多岐に亘る農産物
州 ASP 所在地		対象農産物
61	ランブン州南ランブン県	コメ、トウモロコシ、ダイズ、カカオ、チリ、牛、家禽
62	中部ジャワ州パティ県	コメ、トウモロコシ、ダイズ、サトウキビ、牛
63	中部スラウェシ州シギ県	コメ、カカオ、赤タマネギ、牛
64	南カリマンタン州バンジャルバル市	コメ、トウモロコシ、ダイズ、牛
65	南スラウェシ州マロス県	コメ、トウモロコシ、ダイズ、チリ、牛
県 ATP 所在地		対象農産物
66	アチェ州大アチェ県	コメ、ダイズ、野菜
67	西スマトラ州リマプルコタ県	ムラサキイモ、オレンジ、牛
68	南スマトラ州バニユアシン県	コメ、トウモロコシ、ダイズ、野菜、家畜
69	西ジャワ州ボゴール県	多岐に亘る農産物
70	西ジャワ州ガルット県	コメ、熱帯果樹、ヤギ、羊
71	西ジャワ州チレボン県	コメ、トウモロコシ、牛
72	中部ジャワ州テガル県	コメ、トウモロコシ、牛
73	ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドウル県	コメ、トウモロコシ、観葉植物、ヤギ
74	東ジャワ州パチタン県	コメ、チリ、オレンジ、肉牛
75	東ジャワ州ラモンガン県	コメ、トウモロコシ、赤タマネギ
76	南カリマンタン州タピン県	コメ、トウモロコシ、ダイズ、園芸作物、家禽
77	南カリマンタン州タナ・ラウト県	コメ、トウモロコシ、ゴム、オイルパーム、野菜
78	中部カリマンタン州パラカラヤ市	園芸作物、プランテーション、牛
79	中部スラウェシ州バンガイ県	コメ、カカオ、牛
80	南スラウェシ州ボネ県	コメ、カカオ、牛
81	東ヌサテンガラ州中南部ティモール県	トウモロコシ、牛、園芸作物

出所：Profile: Science and Technopark for Agriculture, 2015

### 3. JICA の支援可能性

関係7省庁へのヒアリング調査の結果、S/TP 構想の2015年度予算はほぼ計画通り執行されていることが確認された。進捗にバラつきはあるものの、既にいずれの実施省庁も活動を開始している。調整レベルでは、RISTEK-DIKTI の主導によって、年内に共通ガイドラインが完成される見込みである。実施レベルでは、LIPI の CSC-BG や海洋水産省の BPPP、農業省の ASP/ATP 等、既存の活動や施設を活用しているケースが多い。これまでのところ、特筆すべきインパクトは報告されておらず、また明らかな成功例や失敗例も確認できていない。

このような状況ではあるが、研究成果の商品化や、新規ビジネス創出等、産業分野での成果を出すことが容易でないと指摘されていることは、課題として留意すべきである。また、地方政府関係者が S/TP の目的やコンセプトについて十分に理解していないために進捗が遅れることがあるという課題も少なからず聞かれた。

現時点で他ドナーの支援は殆どなく（本調査で確認した限りでは、先述の GIZ によるソロ市 TP への支援のみであった）、今後も基本的には中央政府機関が独力で活動を推進していくことになろう。そうした中でも、個別 S/TP のレベルにおける地方政府やコミュニティの能力強化、資機材供与等に係る支援については、実施省庁に共通し、期待する声が多かった。日本留学経験を有する関係者からは、本邦での農協視察や、養鰻技術に係る能力強化等、日本ならではの支援を期待する声もあり、S/TP の内容（産業分野、製品の種類、必要とされる技術や資機材等）によっては、JICA が介入する余地がありそうである。

S/TP は総計 100 ヶ所と数が多い。JICA の支援可能性を探る上で、これら全ての進捗を具体的に把握し策を検討することは容易ではないだろう。しかしながら、産業分野で実施中の技術協力プロジェクトの枠組み／活動を活用し、S/TP の幾つかに支援介入することは可能である。例えば、「ハサヌディン大学工学部研究・連携基盤強化プロジェクト」や「中小企業振興サービスのデリバリー改善プロジェクト」が、地理的・技術分野的に連携しやすい S/TP に対象を絞り、産学連携プラットフォームの構築、市場ニーズ調査、市場テスト実施等を支援することが出来る。個別具体的な介入アプローチを用い、優良事例の確立に努めながら、更なる支援拡大の可能性を探っていくという支援スタンスが妥当であろう。

最後に、本ワーキング・ペーパーの結びに替えて、ボゴール農科大学（IPB）が実施中の F-technopark という産学連携プログラムを紹介する（次葉囲み参照）。S/TP 構想には組み込まれていないものの、IPB 独自のプログラムとして、新商品開発／市場開拓の成果を挙げており、こうした事例も S/TP 構想に資する地方経済振興モデルとして参考になる。



### 事例 3：大学発の商品開発～ボゴール農科大学 F-technopark～

F-technopark は、2002 年より IPB 農業工学部が取り組んでいる活動。IPB の革新的研究の成果を活かして SME を支援している（「F」は同学部の学内コード）。立ち上げ後 5 年間は資金がなく目立った活動を行っていなかったものの、2006 年、構内に既存の農産品加工設備を修理・活用し、商品開発・試作販売を行うようになった。茶、トーフ、デンプン等の加工ラインがあり、材料は外部農家から調達している。2012 年にはアナログ・ライス（栄養強化米あるいはトウモロコシ等からつくったコメ状食品）を開発、専用機材を設置した。SME はここで農産物加工や機材製造の技術支援を受けることができる。

IPB の研究成果を民間が活用するに当たっては、確立されたスキームがあるわけではなく、多様な事業が実施されている。例えば、アブラヤシの果実を農場から加工場へ運搬するための専用装置を F-technopark が Astra 社と共同開発し、現在 100 台が生産・使用されている。また、東ジャワ州トゥルンガガン県の民間企業が、F-technopark に資金提供し食品開発を委託したというケースもある。さらに、F-technopark は PT. BLST (Bogor Life Science and Technology) 及び民間会社との提携で、Serambi Botani というブランドの一部商品を開発している<sup>21</sup>。

IPB は、今後 IPB Science park (3ha) の設置を計画しており、実現すれば F-technopark は同パークの一部となる。S/IP 構想の対象として認定されるための申請は検討の余地がありつつも、申請には固執しないという構え。今後も、政府支援の有無に拘わらず活動を継続していくとのことである。

(IPB 農業工学部副学長への聞き取りに基づく)



IPB 構内の農産物加工ライン



製品化されたアナログ・ライス



IPB キャンパス内のカフェで提供されている  
アナログ・ライスとグルテンフリー麺



IPB のロゴを掲げた Serambi Botani 店舗  
(ジャカルタ市ガンダリアシティ・モール内)

出所：調査団撮影（2015 年 4 月）

(了)

<sup>21</sup> PT. BLST が出資者となり、IPB が民間（個人、SME）と提携して行っているブランド事業。安全性、環境に配慮したオーガニック化粧品や健康食品を揃え、F-technopark は特に食品部門の開発を担当する。ターゲットは、Quality of life の向上を意識する高所得層であり、SME と大学が賄える範囲で「少量＋ユニーク」な商品を提供している。

## ワーキング・ペーパー D

### 南スラウェシ州地域開発にかかる現状と課題

#### 1. はじめに

古くから東部インドネシア地域の交通の要衝として、同地域における経済活動の中心的な役割を果たしてきた南スラウェシ州（州都：マカッサル市）に対し、わが国はこれまで多くのプロジェクト借款事業あるいは技術協力事業を提供してきた。1980年代から、灌漑事業、河川改修、多目的ダム建設、工業団地建設、マカッサル市内排水路網整備等のインフラ整備を支援する一方、地方分権体制への移行を受け、2000年代に入ってから地方行政能力向上に係る人材育成・研修事業を実施してきた。

また、2005年からは、同州政府とわが国 ODA タスクフォースの開発協力体制の下、南スラウェシ州地域開発協力プログラム（マミナサタ広域都市圏総合開発計画を含む）を実施し、地域開発に求められるハードとソフトの両面を含む総合的な開発支援を行った<sup>1</sup>。

JICA は南スラウェシ州においてかかる実績を有しているものの、上記地域開発プログラム下で実施されていた事業の多くが終了時期を迎えた 2012 年頃からは、わが国の援助戦略がジャワ地域、特にジャカルタ市を中心とする首都圏インフラ整備（いわゆる MPA）に軸足を移動したこともあり、同時期を境に南スラウェシ州あるいは東北インドネシア地域を対象とした支援活動は大きく減じ、現在に至っている。

上記のような経緯を受け、本ワーキング・ペーパーでは、①近年の南スラウェシ州の社会・経済状況を概観し、②マミナサタ広域都市圏開発計画優先整備事業を含む同州開発事業の現況を把握すると共に、③将来開発構想・計画に係る情報を整理する。また、新大統領政権がジャワ以外の地域における開発推進に重点を置く施策を講じていることを受け、南スラウェシ州が、その地理的・歴史的特性に立脚しつつ、東部インドネシア地域の中心としてこれまでより以上の発展を遂げていくうえで必要と考えられる策あるいは留意すべき事項を、④教訓・提言としてまとめる。

#### 2. 南スラウェシ州の経済・社会概況

ここ数年、インドネシア国が経済成長する段階にあつて、南スラウェシ州の経済規模も全体として成長を遂げている。しかしながら、その一方で、州内産業構造の転換が進まない状況から生産性が伸びず、所得格差も徐々に広がりつつあるという現状に直面している。

ここでは、統計指標に基づいて同州の経済・社会状況を概観したうえで、産業構造の転換を加速したい主旨を柱とする同州中期開発計画（2013~2018）における優先課題を整理する。

<sup>1</sup> メイン・レポートの「3-1. 南スラウェシ州地域開発と東北インドネシア地域開発」に関連記述あり。

## (1) 経済・社会指標の動き

近年の南スラウェシ州の経済・社会状況について、関連指標から読み取れる点を以下に示す。

### 経済成長と生産性

近年南スラウェシ州の経済成長率（地域総生産で年率 7.5%超）はインドネシアの全国平均（直近で 5~6%）を上回っているものの、一人あたりの生産性（一人当たり地域総生産：約 22 百万ルピア）は、依然として全国平均値（約 36 百万ルピア）に及ばない水準にある。

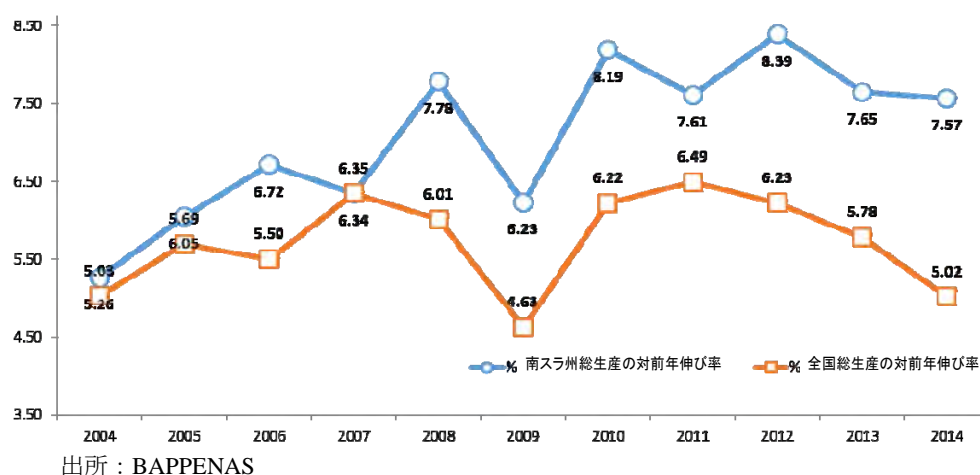


図 2-1 地域総生産（PDRB）の伸び率

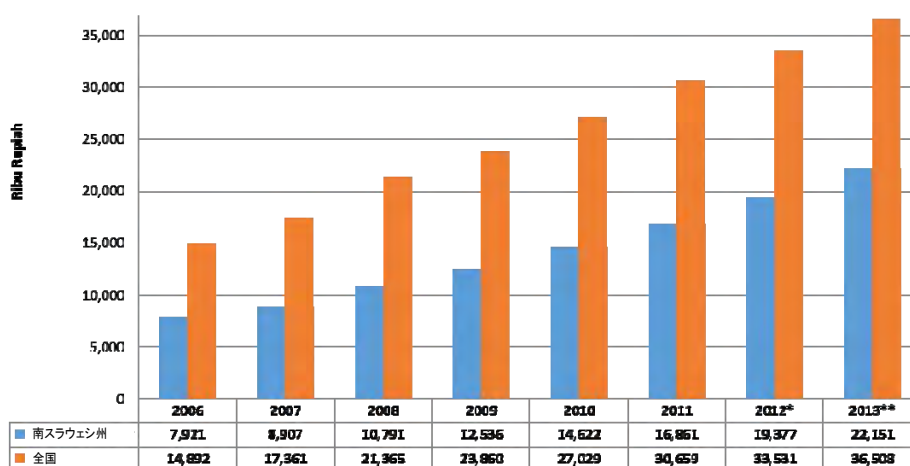
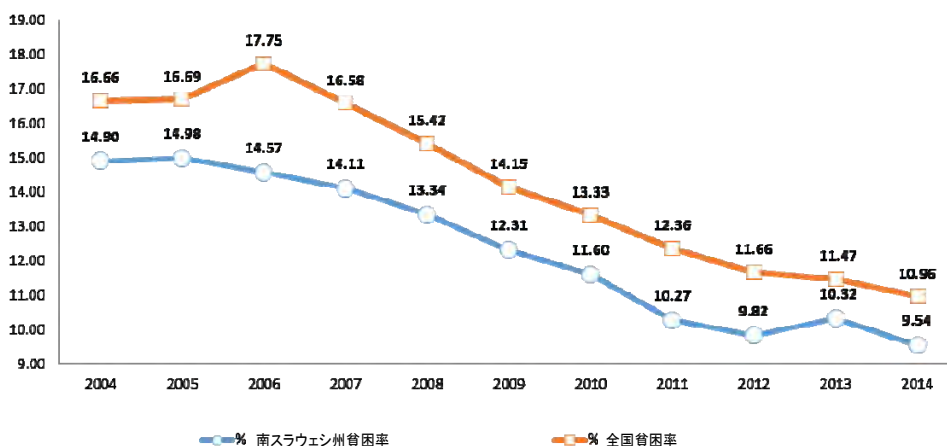


図 2-2 一人当たり地域総生産（Per-capita PDRB）の推移

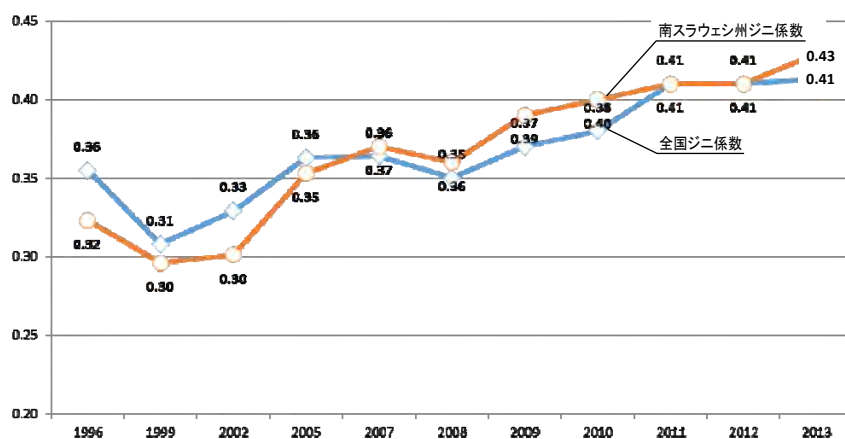
### 貧困率と所得格差

南スラウェシ州の貧困率は、従来から全国平均以下で、年々低下する傾向にある。他方、ジニ係数にみる南スラウェシ州の所得格差は全国平均より大きく、2014 年値では、パプア州、ジョグジャカルタ特別州、ゴロンタロ州、ジャカルタ首都特別州、西パプア州に次いで、全国 34 州中 6 番目に悪い位置にある。



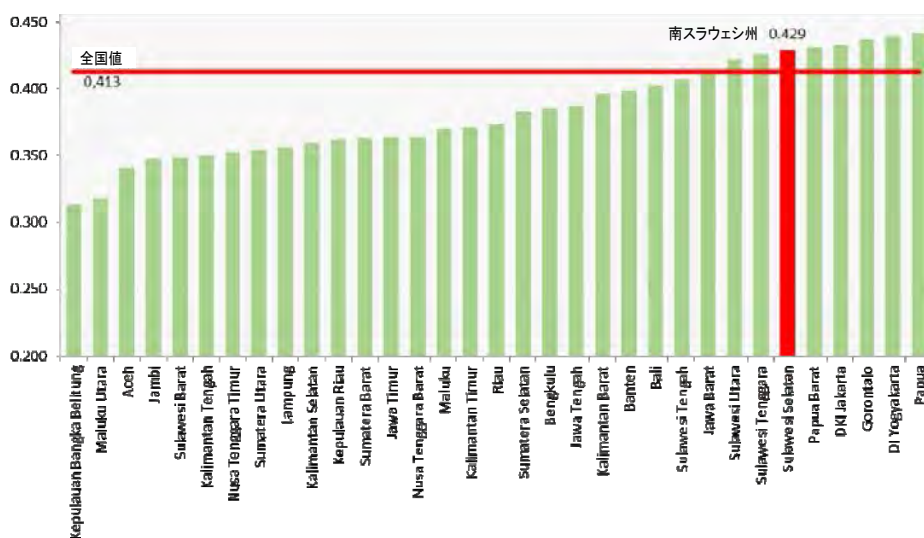
出所：BAPPENAS

図 2-3 貧困率の推移 (%)



出所：BAPPENAS

図 2-4 ジニ係数の推移



出所：BAPPENAS

図 2-5 全国各州のジニ係数 (2014 年)

## 産業構造

産業別人口構成比では、徐々に比率が低下しているものの、依然として農業が一番多く（4人に1人の割合）、次いで商業・ホテル・レストランが多い（5~6人に1人）。製造業への転換が必要とされているにも関わらず、産業人口的には、製造業への従事割合が低下している。

表 2-1 産業別人口（2000年、2013年）

No.	業種分類	構成比 (%)	
		2000	2013
1.	農水産業	31,26	23,90
2.	鉱業	9,10	5,99
3.	製造加工業	13,78	12,21
4.	電気、ガス、水道業	1,06	0,90
5.	建設業	4,79	5,84
6.	商業、ホテル・レストラン業	15,22	17,88
7.	運輸・通信業	7,74	8,05
8.	金融業	5,98	7,89
9.	サービス業	11,06	17,35
合計		100,00	100,00

出所：中央統計局(BPS)

## 公金支出

地方政府による支出額（州及び州内全県/市の合計）は年々増えているものの、その大半（80%以上）が職員人件費及び交通費・日当、あるいは教育・保健サービスの無償化費用（次頁表 2-2）等に費やされ、公共投資（開発予算）に充てられる割合は低下傾向にある。



出所：財務省地方交付総局

図 2-6 全州における公金支出の推移

以上から、南スラウェシ州の経済はイ国全体の経済成長と相俟って、ここ数年成長を遂げ、相対的な貧困率低下が図られてきたものの、所得再分配が十分に図られていないこと、あるいは産業構造の転換（製造業等付加価値産業へのシフト）が遅れていることが原因となって、所得格差が拡大する傾向にあると推察する。



## (2) 州中期開発計画（2013~2018）における優先課題

上述のような経済・社会状況の下、南スラウェシ州は産業構造の転換・高度化を目指し、産業発展基盤の強化を図ると共に、低所得者層に対する公共サービス（教育、保健）を充実すべく、現行中期開発計画において 11 の優先課題を掲げ取り組んでいるところである。

表 2-2 南スラウェシ州中期開発計画（2013~2018）の優先課題

産業発展基盤の強化目的	公共サービスの充実目的
◇ 500 万の種苗提供(農水産・畜産)及び 100 万本の植林	◇ 国公立・私立大学の新入生授業料無償 化支援
◇ 中小企業振興のための資本支援	◇ 社会福祉サービスの質的向上支援
◇ 村落起業支援向け資本提供(100 件)	◇ 高校までの授業料無償化(継続)
◇ 州内 24 県/市における産業開発促進・ 規制のための支援	◇ 医療費無償化(継続)
◇ 50 万人雇用創出支援	◇ 特定職業訓練校(航空、農水産)を対象 とした授業料無償化(新規)及び修士・ 博士課程学生奨学制度(継続)
	◇ 教員養成所の質的向上

出所：州中期開発計画（2013~2018）を基に調査チーム作成

また、同州知事は、上記の産業発展基盤強化に関連し、以下 8 つのインフラストラクチャーを早期に整備する必要性を表明している。

表 2-3 南スラウェシ州における優先整備対象インフラストラクチャー

1. マミナサタ・ハイウェイの建設 ※マミナサタ・バイパス道路と同義
2. パセロレン・ダム、カラロエ・ダム、バリアセ・ダム等主要ダム及び灌漑水路網の整備
3. センターポイント・オブ・インドネシア(CPI)の整備
4. 大量輸送公共交通システム(MRT)の整備
5. バス高速輸送システム(BRT)の整備
6. 鉄道建設
7. マカッサル新港開発
8. バロンボン競技場建設

出所：州知事プレゼンテーション資料より（Development Overview, 11 June 2015）

上記整備事業については、いずれも当初計画された頃から 5 年ほど経過し未完成であることから、必ずしも順調に整備が進んでいるとは云えない。これらを含む同州開発事業の進捗状況<sup>2</sup>については、次節で報告する。

<sup>2</sup> バロンボン競技場建設は、2018 年度からの運用開始に向け、現在建設工事中（進捗率は 20%程度の由）。

### 3. 南スラウェシ州における開発事業の進捗状況

#### (1) マミナサタ広域都市圏開発計画における優先 11 事業の進捗状況

マミナサタ広域都市圏は、マカッサル市の全域、マロス県の一部、ゴワ県の一部及びタカラール県の全域から成る 2,473km<sup>2</sup>（神奈川県より少し広い：圏域人口は約 200 万人）を対象とした地域であり、2008 年第 26 号政令（国家地域空間計画（RTRW-Nasional）に関する政令）により国家戦略地域として指定された。

同広域都市圏開発に係るコンセプトは、1980 年代のミナサマウパ開発構想に始まり、その後 2001 年に州空間計画居住局が開発計画原案を作成していたところ、2005 年から 2006 年にかけて JICA が開発調査で技術協力を実施し、土地利用計画、インフラ整備計画、経済開発計画、社会開発計画を総合的に網羅したマスタープランを策定するに至った。その後、2009 年から 2012 年にかけて 3 年間の技術協力プロジェクト（都市圏開発能力向上プロジェクト）を実施したところ、同プロジェクト終了に差し掛かった 2011 年にマミナサタ広域都市圏開発計画に係る大統領令（2011 年第 55 号）が施行されたという経緯がある。



出所：南スラウェシ州空間計画居住局資料より

図 3-1 マミナサタ広域都市圏と優先 11 事業

JICA の開発調査が 2006 年に終わり、2009 年から技術協力プロジェクトを実施するまでの間に、州政府のイニシアチブにより、センターポイント・オブ・インドネシア（略称 CPI）やタカラール県海岸保全地域整備といった事業が追加され、全部で 11 種の優先事業が現在まで計画されている（上図）。次頁以降では、マミナサタ開発協議会（BKSPMM）の事務局を担う南スラウェシ州空間計画居住局マミナサタ実施支援ユニット（UPTD）から得た情報（2014 年末時点）に基づき、優先事業ごとの概要と現在までの進捗状況を報告する。

## 道路網整備計画



## 2015年7月段階で確認された進捗状況

## [全体状況]

- 2011年の大統領令(2011年第55号)施工後、早期の着工~完成が期待されていたものの、土地収用予算が十分でない等を理由に、地方政府による用地取得が遅れている。ゴワ県については、用地取得対象インベントリーの策定も進んでいない状況。
- マミナサタ・バイパス道路の一部区間とトランス・スラウェシ道路の空港付近五叉路区間(アンダーパス)について2015年度内着工に向け請負業者選定手続き中。

## ※付帯情報

- マミナサタ・バイパス道路(区間長約49km): 詳細設計や測量作業は完了済み(2009)。マロス県とタカラール県に所在する収用対象用地のインベントリー作成は完了。ゴワ県については、50%程度の進捗率。土地収用チーム(計画、準備、実施)は設置済み。マロス県とタカラール県では、一部土地買収手続きが進んでいる(前者18km、後者2.5km)。用地買収を進めていくための予算が県政府に十分でなく、州政府あるいは中央政府からの支援を必要とする。
- アブドゥッラ・ダエン・シルア道路(区間長約18km): 詳細設計や測量がされておらず、進展なし。(後述するニュータウン計画に進展がない状況とも関連)
- ヘルタスニン道路(区間長約24km): 一部用地確保済みなるも、全体的に進展なし。県道のステータスを国道に格上げするという話もあることが影響しているとも云われる。
- トランス・スラウェシ道路 A マロス~マカッサル区間(区間長約20km): 詳細設計と測量は2007年段階で完了。その後土地収用が進まず、進展なし。
- トランス・スラウェシ道路 B マカッサル区間(中央環状線:区間長約7km): 詳細設計と測量は2008年に完了。一部土地未収用のため、工事も未完成状態。
- トランス・スラウェシ道路 C,D(区間長約31km): 上記2区間以外の未特定区間。
- トランス・スラウェシ道路の空港付近五叉路区間(区間長約1km): フライオーバー方式からアンダーパス方式への変更あったが、2015年に工事入札。




## ニュータウン計画

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ニュータウン開発は、マミナサタ・バイパス道路とアブドゥラ・ダエン・シルア道路の延長区間が交差する地点の周辺一帯約 3,500ha(ゴワ県 1,000ha+マロス県 2,500ha)を対象に計画された。</li> <li>- 同ニュータウンは、マミナサタ都市圏で増加する一途を迎える人口の受け皿(2029年に約30万人)となることを主な目的として計画された。</li> <li>- このニュータウンの開発を促進すべく、州空間計画居住局は詳細空間計画(RDTR)の策定を支援し、ゴワ県、マロス県の両県がそれぞれ同計画に基づき県条例を施行することを求めてきたものの、実現には至っていない。</li> </ul>
<b>2015年7月段階で確認された進捗状況</b>	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ニュータウン計画に係る行政上の諸手続き(自治体間の合意書、空間計画上の指定)について、ゴワ県の取り組みがなく、広く市民や開発デベロッパーに対するPRも出来ない状況。</li> <li>- ゴワ県の対応改善を促すべく、州政府、ゴワ県及びマロス県の間で調整会議等を実施すべきところ、そういったアクションも取られていない。</li> </ul>	

## センターポイント・オブ・インドネシア計画 (CPI)

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPIは、マカッサル市が地理的にインドネシア国の中央に位置するという事象に基づき、その中心性を象徴的に表現する開発事業である。JICAが支援して策定したマスタープランに追加されるものとして2008~2009年に計画された。マカッサル市南部の海岸域を埋め立て、そこにビジネス機能、レクリエーション機能、観光機能等を配置すると共に、市民のために公共緑地を提供する計画内容である。</li> <li>- 埋め立て面積は157ha。迎賓館(Wisma Negara)、モスク広場、スポーツ競技場、ホテル、病院等に加え、各種公共施設を建設すると共に、海岸部に美しい線形の道路橋梁を架けることで、南スラウェシ州を誇るにふさわしい景観を創り出すことを狙う。</li> <li>- 2015年7月現在、民間セクターに免許を与える形で埋め立て工事が進捗中。</li> </ul>
<b>2015年7月段階で確認された進捗状況</b>	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 埋め立て工事の進捗率は20~30%程度。2013年から建設工事開始予定とされていた各種施設の着工についても見通しが立っていなかったものの、2015年内から迎賓館建設工事を開始する予定(州政府予算)。</li> </ul>	

## 学園都市計画

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ゴワ県のサマタ-ボントマランヌ地区(製紙工場跡地を含む)を対象に、2005年に空間開発詳細計画(RDTR)が策定され、2007年からJICA円借款事業によりハサヌディン大学工学部の新キャンパス整備が開始された。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015年現在、キャンパス建設工事はほぼ完成段階にあるものの、南スラウェシ州やゴワ県が実施することになっている一部の工事進捗が遅れており、全体完成には至っていない。同大学工学部が地域の産業振興に資するための事業活動を実施するセンターとして設置されたCOT(Center of Technology)を対象にJICAの技術協力プロジェクトが開始した。</li> <li>- 新キャンパス周辺地域の空間開発詳細計画(RDTR)及びゾーニング指定(PZ)が出来ていない。周辺地区開発に係る規制・インセンティブ措置も明確でなく、開発誘致がなされない。</li> <li>- ゴワ県の対応改善を促すべく、州政府とゴワ県の間で調整会議等を実施すべきところ、そういったアクションも取られていない。</li> </ul>	

## 上水供給改善計画

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 良質で安全な水を供給することは、ミレニアム開発目標の一つであり、マナサタ都市圏においても、その達成が必要とされていた。同都市圏では、水供給サービスと生活排水処理サービスの充実が人口増加のペースに追いつかない状況が続いていたところ、総合計画において、水道普及率80%、未収水率20%の達成が目標された。</li> <li>- 上記総合計画の目標を受け、2009年から2011年にかけて、JICAが上水供給サービス改善に係る技術協力事業を実施、未収水率の低減など一定の成果が得られた。その後、2013年には、中央政府が浄水処理拡張計画(処理容量毎秒1,000リットル)に合意、その後JICAがF/Fミッションを派遣し交渉するもアプレイザルに至らず。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ソンバ・オブ浄水場の拡張(+1,000リットル/秒)による供給量改善は、事業化の目安が立たない状況にあるなか、最大消費地であるマカッサル市は独自の水源確保(市内東方における貯水池建設案等)を検討中。</li> </ul>	

## 広域ゴミ最終処理場計画

計画イメージ図	計画概要
 <p>TPA Regional Pattalassang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- マミナサタ広域都市圏総合計画の中で、訪問視察したクリチバ市(ブラジル)の取り組みを参考に、衛生埋め立て処理法による最終処分場の建設が提案・計画され、南スラウェシ州による仲介の下、都市圏下1市3県の首長による基本合意が結ばれた。</li> <li>- 1市3県にゴミ処理サービスを提供する広域処理場を整備するため、2009年の時点で対象地100haが州より手当てされ、その後2012年に詳細設計が策定された後、2013年から円借款供与により整備工事に着手する予定であった。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 上記予定であったところ、その後ゴワ県が策定した空間計画(RDTR)の中で、対象地は都市型土地利用の用途地域に指定され、当初のパッタラサンを最終処分場として整備することが困難な状況に変わった。</li> </ul> <p>※付帯情報</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- このような状況下、マミナサタ都市圏内で最大居住人口を擁するマカッサル市は、現在の市内最終処分場(アンタン)の拡張を考える一方、家庭ゴミ減量パイロット活動を実施している。</li> </ul>	

## 工業団地計画 (KIMA-II)


計画イメージ図	計画概要
 <p>RENCANA LOKASI PENGEMBANGAN KIMAMA MAROS TAHUN 2005-2020</p> <p>RENC. Lokasi KIMAMA</p> <p>Lokasi berbatasan langsung Kila di kawasan yang ditempuh 20 menit dari Pelabuhan Sukamo Hetta, atau 9.6 Km dari poros Jalan Toll Sutami - seluruh wilayah lokasi oleh masyarakat, terdapat infrastruktur jalan pemerintah, instalasi tanggapan tinggi, air bersih sumur dangkal 2m</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- マミナサタ都市圏開発計画では、既往・計画中の工業団地として4カ所が特定されていた: KIMA(マカッサル市:1980年代後半円借款事業により完成)、KIWA(ゴワ県:未整備)、KIROS(マロス県:未完成)、KITA(タカラール県:未整備)。</li> <li>- その後、現在稼働中のKIMA事業主体により、マロス県でのKIMA-II開発が計画され(2013年)、マミナサタ都市圏開発事業として追加された。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 用地未取得、資金計画未定につき、未着工。この状況を打破すべく、マミナサタ都市圏開発協議会がPT.KIMAに働きかけ、要すれば支援措置等講ずべきところ、そういった活動がみられない。</li> </ul>	



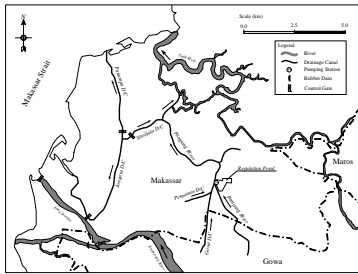
## 緑化推進計画

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 緑化推進計画(Mamminasata Go-green)の目的は、公園設置や植林推進により同都市圏の緑化率を高め、地域に暮らす住民に良質な環境/アメニティを提供することにある。</li> <li>- 空間計画に係る大統領令(2007年第26号)では、全国の地方自治体(県/市)に対し、行政区域面積の20%を緑地空間(RTH: Ruang Terbuka Hijau=Green Open Space)として確保することが規定されている。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009年から2012年にかけてJICAが技術協力プロジェクトを実施した際、都市圏開発協議会事務局のリードの下に、緑化推進タスクフォース(県/市参加)が設置され、緑化マスタープランも策定されたものの、その後具体的な緑化活動が展開されていない。</li> <li>- 2011年に公共事業省が地方自治体参加の緑化プログラム(P2KH: Program Pengembangan Kota Hijau=Green City Development Program)を立ち上げたものの、マロス県、ゴワ県、タカラール県が未参加のまま。</li> </ul>	

## 汚水処理場計画

計画イメージ図	計画概要
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- マミナサタ都市圏では、オフサイトの汚水処理システムが整備されておらず(工業団地KIMAを除く)、住宅対象の浄化槽設置率もマカッサル市で85%、マロス県で23%、ゴワ県で42%、タカラール県で44%という水準であった。汚泥については、個別の要望に応じてサービス公社が収集しマカッサル市東部にある廃棄物処理場近くの処理場で処分するという状況であった。</li> <li>- 生活排水垂れ流しによる水環境汚染の進行が懸念されていたところ、マカッサル市海岸近くのロサリ地区(約6ha)にオフサイト汚水処理システムをパイロット的に導入することが計画された。同システムは、汚水処理プラントと集水配管網の整備から構成され、2012年に建設開始、2015年完成が予定されていた。</li> </ul>
2015年7月段階で確認された進捗状況	
<p>[全体状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 当初予定より遅れて、2013年に用地確保。処理システム運用に係る条例制定作業と並行し、2015年度内に着工予定。完成は2018年の見込み。</li> </ul> <p>※付帯情報</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 上記と並行し、中央政府支援の下、マカッサル市政府は、スラム地区(マチネ・ソンバラ地区)衛生環境改善目的で浄化槽の設置を進めている。</li> </ul>	

## 排水網整備計画

計画イメージ図	計画概要
	<p>– マミナサタ都市圏内の居住地域あるいは商業・工業地域における洪水被害の軽減を図るため、主要排水路網の整備が計画された。具体的には、ハサヌディン空港周辺地域、ハサヌディン大学キャンパス一帯地域、洪水常襲地域のマンガラ地区等が対象とされた。</p>
<b>2015年7月段階で確認された進捗状況</b>	
<p>[全体状況]</p> <p>– 上記概要に示された地域については、2010年の段階で工事完成済み。その他の地域についても、毎年徐々に整備が進められている。</p>	

## 海岸保全計画

計画イメージ図	計画概要
	<p>– タカラル県の地域特性を活かし、海洋教育センターや水産品取引市場といった施設を整備すると共に、水産系工業団地(KITA)を建設し、同県の経済振興を促進しようとするもの。</p>
<b>2015年7月段階で確認された進捗状況</b>	
<p>[全体状況]</p> <p>– タカラル県による空間計画及びゾーニング指定作業を終えたところ(2014年)、2015年度にタンジュン・ブンガと北ガレソンを結ぶ道路整備実施中。</p>	

以上、11の優先事業ごとの進捗をみてきたところ、一部を除き、計画通りに進んでいない状況にある。この背景には、地方行政に係る次のような状況が影響していると考えられる。すなわち、マミナサタで提唱するような複数自治体が共同・調和を図りつつ地域開発を実施するという考え方は妥当であり、開発効率を期待しうる。しかし、その一方で、県/市の首長はそれぞれの政治立場上、当然ながら自地域住民へのサービス向上や自地域の経済発展を優先するため、ときに近隣自治体との利害関係が顕在化する。いったん合意された事業計画であっても、変更を余儀なくされるような状況に陥ることもある。広域ゴミ最終処分場事業がキャンセルに至ったことや、県境を跨ぐニュータウン開発計画が進まない状況の背景には、対象自治体の首長の影響があり、今後同様に、広域を対象とした事業を計画・実施する際には、地方の政治的状況や首長間の利害関係に注意を払うことも重要である。

## (2) 州経済開発促進に係る優先インフラ整備事業

南スラウェシ州中期開発計画（2013~2018）には、5 頁表 2-3 に示した 8 つのインフラストラクチャーを含む多くの優先事業がリストされている。本節では、道路交通、運輸（鉄道、海運、航空）、水資源、電力の 4 つの主要インフラ・セクターにおける優先事業の実施状況<sup>3</sup>を概観する。

### 道路交通セクター

マミナサタ都市圏総合開発計画及びスラウェシ島幹線道路網整備計画に基づき、事業決定されたマミナサタ都市圏交通改善に資する路線、南スラウェシ州北部（トラジャ地域）と西スラウェシ州をつなぐ路線の整備が優先事業とされ、徐々に実施されている。

表 3-1 州中期開発計画における道路セクター優先事業の一覧

事業名	進捗状況
スルタン・ハサヌディン国際空港付近五叉路フライオーバー建設事業 ☆	- 用地確保困難等を理由にアンバーパス方式に設計変更 - 業者選定中(2015 年 8 月)
マミナサタ・バイパス建設事業 ☆★	- マロス県、ゴワ県、タカラル県にて用地取得を実施中 - 建設費は公共事業省にて確保済み、業者選定も終わったところ、2015 年度より着工予定
トランス・スラウェシ道路(中央環状線)建設事業 ☆	- 現在用地取得段階 - 業者選定中(2015 年 8 月)
A.P. ペッタラニ道路アンダーパス整備事業	- 詳細設計の見直し中 - 実施時期は未定
国道建設事業(セセン～西スラウェシ州境:30km)	- 公共事業省大臣令にて事業決定された段階
州道建設事業(西スラウェシ州～サエ～タラン～サバン:144km が南スラウェシ州の分担)	- 未定

注 1) 進捗状況は、南スラウェシ州道路局からの情報提供に基づき、調査チームがまとめたもの

注 2) ☆印はマミナサタ都市圏総合計画の優先事業、★印は南スラウェシ州知事が表明する優先事業

他方、南スラウェシ州南部地域を貫く路線の整備が遅れているという指摘もある（州道路局関係者）。後述する州内広域開発構想（マミナサタ都市圏を含む 5 地域）の熟度・進捗状況を眺みながら、圏域間のコネクティビティ強化を図るべく、要すれば国道・州道の整備計画を立て、州中期開発計画の見直しに組み込んでいくことが考えられる。特に南部地域については鉄道整備構想も描かれているところ、交通モード間で人と物がどのような分担状況になるかについて調査・検討する必要もあろう。

<sup>3</sup> 2015 年 8 月に実施した南スラウェシ州関係各局から収集した情報・データに基づく。

## 運輸セクター

州知事が早期完成を急ぎたいとする 8 事業のうち、4 事業は運輸セクターのインフラ整備である。鉄道建設とマカッサル新港建設は 2015 年度より一部着工。マミナサタ都市圏内に予定されている MRT は、用地取得の遅延に起因する幹線道路整備の遅れ、事業主体の未定あるいは資金調達上の理由から事業実施時期に係る具体的な目途が立たない状況にある。

表 3-2 州中期開発計画における運輸セクター優先事業の一覧

事業名	進捗状況
<b>鉄道セクター</b>	
鉄道建設事業(マカッサル～パレパレ:130 km) ★	- 詳細計画策定済、現在土地収用段階(50%) - 2015 年度内着工(第 1 期 30km 区間)、2018 年度運営開始目標
鉄道建設事業(パレパレ～マムジュ～イシム) ★	- 2015 年 FS 実施
マミナサタ都市圏鉄道(MRT)建設事業(第 1 期) ★	- 詳細計画策定済なるも実施時期は未定
南部鉄道建設事業(マカッサル～ブルクムバ～ワタンポネ)	- マスタープランの見直し中
<b>バス交通セクター</b>	
マカッサル市内準高速バス(BRT)乗り換えシステム整備事業 ★	- マミナサタ・バイパス道路及び外郭環状線の完成を待ち、全 11 路線のうち 3 路線(路線番号 2,3,8)の運用を開始する予定
陸運交通教育研修所建設事業(マカッサル市内)	- 不詳
<b>航空セクター</b>	
スルタン・ハサスディン国際空港ターミナル II 建設事業	- 用地取得実施中(67ha 収用済、40ha 交渉中) - PT. Angkasa Pura(国営空港運営会社)が事業実施主体であるが、資金調達策(建設費 200 億円)は不詳
航空技術保安訓練校建設事業(マカッサル市)	- 不詳
ブントゥ・クニク空港建設事業 ※西スラウェシ州からの移転	- 不詳
<b>海運セクター</b>	
パレパレ港建設事業	- 後背地面積不十分を理由に中断。対象地をピンランに変更する方向で再検討中
マカッサル新港建設事業 ★	- 第 1 ステージ 50ha(陸側)＋第 2 ステージ 100ha(海側)の計画。2015 年度第 1 ステージの第 1 期着工 - 事業主体は PT. Pelindo。資金は国からの増資及び銀行借入。第 2 期以降の実施は未定

地方港建設事業 ※ガロンコン、ムンテ、ジェネポイント、サブトゥン、サブカ、サイルス、カルカルクアン、ベンテン、バジョエ、パッティロバジョ、シンジャイ、パオテレの12港	- 運輸省港湾総局による直轄事業として順次実施する予定
航海技術訓練校建設事業	- マカッサル市内に建設中

注1) 進捗状況は、南スラウェシ州運輸通信情報局からの情報提供に基づき、調査チームがまとめたもの

注2) ☆印はマミナサタ都市圏総合計画の優先事業、★印は南スラウェシ州知事が表明する優先事業

本ワーキング・ペーパー冒頭に書いたように、マカッサル市は長らく東部インドネシア地域のハブあるいは玄関口として、交通・運輸面で大切な役割を担ってきたものの、北スラウェシ州ビトゥン港及びその後背地開発や他の地方港湾開発が計画されている状況にあって、これまでのマカッサル市ひいては南スラウェシ州の優位性を保つには、地域内外における一層のコネクティビティ強化を図ることが必要条件となろう。高効率で良質なサービスを提供する港湾や空港あるいは鉄道等大量交通輸送システムの整備・導入を早期に実現することが肝要であり、そのためにも、官民連携による資金調達・事業推進が欠かせない。

### 水資源セクター

パセロレン、カラロエ、バリアセを含む多くのダム建設や灌漑水路網整備、洪水対策、海岸浸食対策等の事業が計画され、計画から実施に移行しつつある。ジョコウィ大統領が掲げる優先施策の一つ「灌漑地域開発」の後押しもあり、政府予算も十分に措置されている模様。

表 3-3 州中期開発計画における水資源セクター優先事業の一覧

事業名	進捗状況
カラロエ・ダム建設事業(ゴワ県) ★	- 用地取得段階
パセロレン・ダム建設事業(ワジョ県) ★	- 用地取得段階
バヤンバヤン灌漑建設事業(ブルクムバ県)	- 建設中
ベンテン・ダムのゲート改修工事(ピンラン県)	- 工事中
バリアセ灌漑ダム及び水路建設事業(北ルウ県) ★	- 入札中(2015年8月)
パムクル・ダム建設事業(タカラル県)	- 用地取得段階
ニパニパ調整池建設事業(マロス県)	- 入札中(2015年8月)
チネマベラ・ダム建設事業(スラヤール県)	- 計画中
ポシ・ダム建設事業(スラヤール県)	- 計画中
テンペ可動堰上流タービン増強工事(ワジョ県)	- 計画中
タロアン川及びタマンロヤ川洪水対策工事(ジェネポイント県)	- 計画中
タロ川航空写真撮影(マカッサル市)	- 実施中



洪水対策工事 ※カラエナ川及びアンコナ川(東ルウ県)、ロンコン川(東ルウ県)、バリアセ川(ルウ県)、カンジロ川(ルウ県)、ボネボネ川(ルウ県)、チェンラナエ川(ワジョ県、ボネ県)、ワラナエ川(ソッペン県)	- 計画中あるいは実施中
ジェネベラン川上流部砂防関連事業(ゴワ県)	- 工事中
タナベル海岸浸食対策工事(ブルクムバ県)	- 計画中
レンガ海岸浸食対策工事(ピンラン県)	- 計画中
水源地建設工事(北ルウ県:7ヶ所)	- 計画中

注1) 進捗状況は、南スラウェシ州水資源管理局からの情報提供に基づき、調査チームがまとめたもの

注2) ☆印はマミナサタ都市圏総合計画の優先事業、★印は南スラウェシ州知事が表明する優先事業

南スラウェシ州では、これまでも多くの水資源開発事業(ダムや灌漑水路の建設)が実施されてきた。これには、わが国からの円借款事業も相当寄与しており、その結果、同州の米生産量は地域内消費量を上回る水準となっている。米を中心とする農業生産上の課題は、「収量の向上」から「質の向上」に移行する段階を迎えており、良質な一次製品の生産に加え、一次製品加工による付加価値向上が課題となっている。

## 電力セクター

経済成長や人口増加に伴い電力需要が増大する一方、水力発電の建設や民間 IPP 事業者の参入により、電力供給量は増えている。州内最大の電力消費地マカッサル市では、10 年ほど前までは乾期になると一日数時間の計画停電が実施されていたが、現在、計画停電はなく、電力供給体制は安定したと云える。しかしながら、今後さらに経済が成長し、家庭の消費量が増え、企業活動も一層盛んになるという仮定の下、更に電力供給力を増やしていく必要がある。下表に、PT. PLN (国営電力会社) が現在計画あるいは実施中の事業を示す。

表 3-4 PT. PLN が計画・実施中の事業一覧

事業名	進捗状況
プナガヤ火力発電(タカラル県):2 x 100MW	- 関係者協議段階⇒2018 年度運転開始予定
スラヤール小水力発電(スラヤール県):10MW	- 調査中⇒2017 年度完工予定
マカッサル・ガスタービン発電(マカッサル市):450MW	- 用地取得中⇒2018 年度完工予定
パルー第2水力発電(パルー県):2 x 100MW	- 環境アセスメント実施中⇒2018 年度完工予定
南スラウェシ・ガスタービン発電:450MW	- 許認可/FS 段階⇒2019 年度完工予定
南スラウェシ・火力発電:2 x 200MW	- 許認可/FS 段階⇒2019 年度完工予定
ポコ水力発電(ピンラン県):2 x 117MW	- FS レビュー、入札書類準備、環境アセス⇒2021 年完工目標
パカル水力発電(ピンラン県):2 x 63MW	

注) 進捗状況は、南スラウェシ州エネルギー・鉱物資源局からの情報提供に基づき、調査チームがまとめたもの

PT. PLN のほか、民間 IPP 事業者も発電事業計画を持ち込んで来る。2015 年度に入り、これまでに持ち込まれた大型案件の例として、以下が挙げられる。

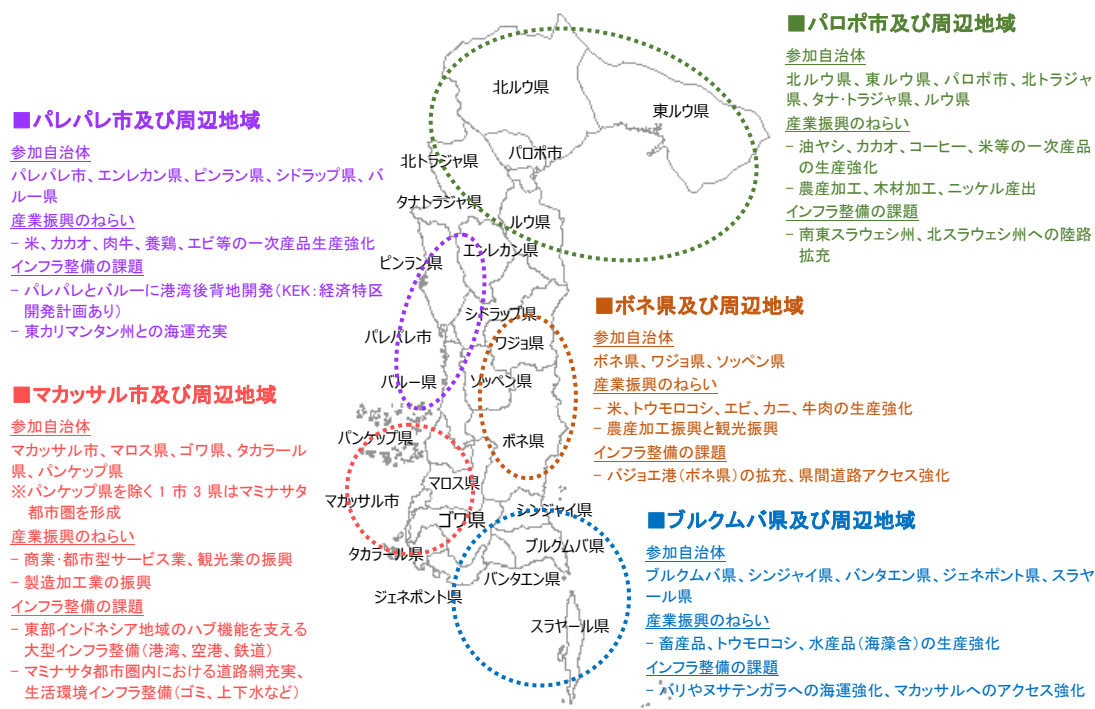
- ・バンタエン県に火力発電所（300MWx2 基、PT. Sigma）
- ・ジェネポイント県に火力発電所（200MWx2 基、PT. Bosowa Energy）
- ・シドラップ県に風力発電所（70MW、PT. UPC Renewable）

民間 IPP 事業者から持ち込まれる多くは、最大消費地マカッサル市に比較的近く、PLN の送電グリッドに繋ぎやすい立地（ジェネポイント県やタカラール県）を選ぶ傾向がある。

一方で、政府には、都市部から遠い農村地域あるいは送電体制のない地域（離島など）に電力を供給する使命があり、州エネルギー・鉱物資源局は、そういった地域を対象に太陽光発電や風力発電、小水力発電といった再生可能エネルギー事業を実施している。

#### 4. 将来開発構想の計画・立案状況

南スラウェシ州には、マミナサタ広域都市圏の他にも、複数の自治体が連携・協力することで、規模の経済を活かしつつ、効率的に地域開発を進めようというイニシアチブがある。ブルクムバ県及び周辺地域、ボネ県及び周辺地域、パレパレ市及び周辺地域、パロポ市及び周辺地域の 4 つであり、それぞれ自治体首長（県知事／市長）が開発協議会のような調整組織を立ち上げ、各地域に固有な資源の有効活用あるいは一次産品加工及び市場化促進を図ることを目標に、必要なインフラ整備等を進めていく基本方針が表明されている。



注) 南スラウェシ州 BAPPEDA から得た情報を基に調査チームが作成

図 4-1 複数自治体の連携・協力による広域開発構想の位置とプロフィール

早い時期より複数自治体から成るマミナサタ広域圏整備に取り組んできたマカッサル市及び周辺地域では、JICAの技術協力を受けつつ、マミナサタ広域都市圏総合開発計画を策定した（2006年）。その後も技術協力を受けながら大統領令が施行され（2011年）、計画変更あるいは実施遅延を伴いながら現在に至っている。先述のように、他の4つの広域圏についても、関係自治体首長による調整協議会がそれぞれ組成されているようであるが、本調査時点で、総合開発計画のようなマスタープランが策定されているかどうかを具体的に確認することは出来なかった。複数自治体の関係行政当局が協力・調整を図りながら、一つのプランに纏め上げていくという（マミナサタ開発計画でJICAが支援したような）技術的にも手続き的にも容易ではない作業を、中央政府あるいはJICAのような第三者の介在なしに、イ国地方行政関係者自らの努力だけで行えるとは考え難く、恐らくマスタープランは策定されていないものと推察する。

このような仮定の下、整備事業を効率的かつ効果的に推進するためには、ロードマップやマスタープランを策定した上で、事業ごとの実施計画を速やかに用意する必要があると考え、上述4広域圏の開発推進において、マミナサタ開発計画の経験・教訓を有する南スラウェシ州政府（BAPPEDA、空間計画居住局、道路局等）や中央政府（公共事業省関係当局）が指導・介入する余地があると思料する。

また、パレパレ市及び周辺地域には、経済特区（KEK: Kawasan Ekonomi Khusus）として指定される予定のバルー市（マカッサル市から北に100kmの位置）が含まれている。経済特区は、法2009年第39号で制度化されて以降、これまでに全国で8ヶ所指定されており、スラウェシ島においては、北スラウェシ州のビトゥン市（2014年指定）と中部スラウェシ州のバルー市（同左）に次ぐ3番目の経済特区としてバルー市が指定される見込みである。バルー市を含むパレパレ市及び周辺地域は、豊富な石灰岩に恵まれ、大型貨物船が着岸可能な深度の海岸線を有しているという特徴を活かし、セメント工業と造船業を中心とした臨海工業地区を開発していく構想を描いている<sup>4</sup>。

以上のように、南スラウェシ州には、熟度不詳ながらも広域圏別の開発体制・構想が存在すると同時に、3で示したようなインフラ事業が数多く計画・実施されている。経済振興とインフラ整備が相俟って広域圏開発が進み、州中期開発計画で特定された優先事業が完成すると、南スラウェシ州の経済が更に発展することは間違いなく、目下の課題である付加価値向上（＝生産性向上）や所得格差是正も解消に向かうであろう。ただ、マミナサタ開発計画の時の経験をふまえると、上記が実現する迄には10年以上の期間を要することが想像に難くない。州政府当局には、各種計画の早期実現に向け、計画策定～実施・モニタリングの各段階において、県／市に対し積極的に介入する姿勢が求められよう。

<sup>4</sup> 南スラウェシ州の企業グループであるBosowaグループのセメント部門や中国系のConch Cement Indonesiaが進出するという話がある。

## 5. 南スラウェシ州開発促進に係る教訓・提言

産業構造の高度化あるいは農水産業から製造業への早期転換が進まず、公共投資（開発予算）の割合も漸減する傾向にあつて、南スラウェシ州は、付加価値向上と所得格差是正あるいは雇用創出という課題に直面している（2 に記載）。これら課題に対し、現在の州知事政権は、産業発展基盤強化と公共サービス充実に係る取り組みを展開すると共に、州内外のコネクティビティ強化を図るべく大型インフラ事業を計画・実施している（3 に記載）。また、県／市レベルのイニシアチブの下に、広域圏開発を戦略的に推進していこうという胎動も見られる（4 に記載）。

上記を理解し、ここでは、南スラウェシ州地域開発を促進する場合、念頭に置くべき事項や、わが国が ODA や民間投資の形で貢献しうる内容を、JICA 向けの教訓・提言として以下に述べる。

### (1) 後背地域の経済振興が人と物の流れを生み出し南スラウェシ州の発展を支える

本ワーキング・ペーパー冒頭に書いたように、古くから交通・貿易の要衝として栄えてきた都市であることの背景には、地理的特性や人口・産業の分散・集中状況という俄には得がたい要因が強く働いている。競争優位の地域開発を行う際には、こういった特徴（優位性）を更に伸ばす方向で諸施策を講じ実施することが得策であろう。この点、南スラウェシ州では、マカッサル新港開発やハサヌディン空港ターミナル拡張、マミナサタ都市圏における住みやすい環境作り等、一連のインフラ整備事業の完成が急がれる。

大規模なインフラ投資には、大きなリスクが潜在する。交通・運輸インフラで云うと、その投資に見合うだけの人や物の移動が発生するかどうか大きなリスク要因となる。想定した移動量に満たない状況が生じる可能性を考慮し、資金調達から運営に至る各段階でリスク分析を行い、コスト削減を図る、保険をかける等の諸対策を講じる必要はあろう。また、その一方では、むしろ積極的に移動需要を生み出すべく、後背地域の開発を促進するための施策・アクションを講じることも有効かつ重要である。

南スラウェシ州の経済が、パプア、マルクあるいはヌサテンガラからの人や物に支えられている、あるいは南スラウェシ州の人材が各地で活躍し、人や物を動かしているという現実を認識し、それら後背地域の経済振興を図ることは、南スラウェシ州経済の発展を支えることにつながる。このような理解の下、JICA は東部インドネシア地域における人と物の流れを把握し、南スラウェシ州開発の今後を重大に支える地域（例えば、パプア、マルク、ヌサテンガラ）を特定し、当該地域の経済的・社会的発展を支援することを検討してはどうだろう。

### (2) 水平方向・垂直方向のステークホルダー対応が事業実施を左右する

マミナサタ都市圏総合開発計画の策定・実施においては、州政府を介しての県／市間

利害関係調整（＝水平方向の調整）に加え、プログラム形成・実施に係る地方政府と中央政府の間の調整（＝垂直方向の調整）が大きな課題であった。水平方向の調整を行う際には、担当職員レベルの話し合いだけでは十分でなく、重要事項については、首長同士の協議を促すことが重要であった。他方、広域に裨益する事業実施について、中央政府当局でプログラム化する場合、早い段階から中央政府との調整を行うことが肝心であることを学んだ。

上述のような調整過程では、数多くの利害関係者が関与してくるものの、実際に計画を決定したり、事業を推進する者はほんの一握りでしかない。したがって、事業を実質的に動かすことの出来る能力・権限を有する人材を、計画段階から確保しておくことが重要である。行政官の任期にも注意しつつ、実施段階においてイニシアチブを握りうる機関や人物を見定め、しっかりと捕まえておくことが大切である。特に、地方自治体を相手に物事を成し遂げるためには、政治的意図や思惑にも関心を持ち、要すれば、首長との交渉にも尽力すべきと考える。

### (3) 地場産業振興活動の普及と日本流ビジネス・マネジメントで地方の産業を振興する

産業振興や付加価値向上というテーマの下、JICA は南スラウェシ州地場産業振興プロジェクトを実施し（2009~2012）、スラウェシ産カカオ 100%使用のチョコレート製造販売、無添加パッションフルーツ・ジュースの製造販売、スラウェシ産絹糸 100%使用自然染料使用のシルク製品製造販売等のパイロット事業に取り組んだ。展示会等の機会を利用し、消費者／バイヤーのニーズを調査し、それに応えられる製品を施策し、市場評価を経て商品化／販売促進を行っていくという市場志向型の活動モデルは、その後工業省の技術協力プロジェクトに採用され（2013~2016）、国内他地域に普及されている段階にある。

南スラウェシ州では、上記 JICA プロジェクトの終了を境に、同様の活動普及が継続されなくなっている。当時パイロット事業に参加した民間製造業者の一部については、現在も同様の活動を続けていることが確認されたが、州 BAPPEDA や州商工局による主導体制が弱く、活動モデルの普及が続かなかった。地域の産業者が主体となり、政府機関からの支援を受けながら、農産物等一次産品を活用し付加価値を高めるためには、上述のような活動を地道に続けていくしかない。このことを南スラウェシ州は今一度理解する必要がある。また、JICA も機会あるごとに同州に対して活動の継続・復活を行うよう働きかけるべき立場にある。

また、日本企業が南スラウェシ州に進出し成功した例として、トアルコ・トラジャ（アラビカ・コーヒーの製造輸出）とマルキ（仏壇の製造輸出）が頻繁に挙げられる。両者に共通しているのは、原材料の生産・調達から製品加工さらには出荷・輸出に至るサプライ・チェーンの全段階／全要素をビジネス・モデルに内包し、全てコントロール出来るよ

うな仕組み作りを行った点にある。これにより、ビジネス活動の中でコントロール出来ないような外部要因（原材料調達、品質確保、販売等に係るリスク）が排除あるいは極小化され、企業努力が収益に還元されやすいマネジメントが出来上がったと云える。

事業の仕組みを築き上げるまでには、両社とも 20 年余りを要した。トアルコ・トラジャは、農民に対しコーヒーの栽培・収穫に係る技術指導を行ったり、原料豆の運搬や最終製品の出荷に必要な農道・県道整備を自社資金で行った。このような努力の積み上げにより県政府との信頼関係が築かれたことは、事業開始当初段階の逸話としてビジネス誌等で取り上げられたほどである。一方、仏壇製造販売のマルキは、長年かけてインドネシア人に仏壇製造の技術を移転することに成功し、最終製品を日本向けにコンテナ出荷する事業モデルを作り上げた。

インドネシアの農民や従業員に技術移転と収益還元をもたらす日本企業のマネジメントは、人材育成と雇用創出に資するものとして現地関係者に評価され、ひいては日本とインドネシアの良好な関係構築に寄与する。このようなことを念頭に、わが国が中小企業海外進出支援策を実施する際には、対象企業の製品販売・輸出をサポートするだけでなく、10 年~20 年といった長期的視野に立ち、南スラウェシ州に事業基盤を築いていきたい企業の活動を支援することも重要と考える。

#### (4) 日本企業に有利な投資環境を整備する

南スラウェシ州投資調整庁（BKPMMD）によると、2010 年から 2015 年までの外国投資許認可件数で最も多かったのは中国（21 件）。これにマレーシア（17 件）、シンガポール（10 件）、韓国（6 件）、米国（5 件）が続き、日本（4 件）は第六位であった。投資金額ベースはマレーシアがトップ（2,216 百万米ドル）であり、これに中国（2,103 百万米ドル）、シンガポール（121 百万米ドル）、ベルギー（42 百万米ドル）、モーリシャス（37 百万米ドル）、アラブ首長国連邦（29 百万米ドル）、米国（27 百万米ドル）、英国領ケイマン諸島（21 百万米ドル）が続き、日本（18 百万米ドル）は第九位であった<sup>5</sup>。

本ワーキング・ペーパー冒頭に述べたように、南スラウェシ州に対して、わが国はこれまで多くのプロジェクト借款事業（灌漑開発、河川改修、多目的ダム建設、港湾整備、工業団地整備、排水路網整備等）あるいは技術協力事業（行政人材育成、都市開発、地場産業振興、教育・保健サービス向上等）を提供してきた。他国の援助実績と客観的に比較した上でのものではないが、一国民感情的に、「経済・社会インフラ整備を随分と支援してきた南スラウェシ州に対する日本企業投資・進出が少ないのは残念である」あるいは「中国を始め他国からの企業投資・進出を支援することが目的ではなかったはずである」といった思いを隠すことが出来ない。

<sup>5</sup> 件数、金額とも申請ベースの値である（実績値データは入手出来なかった）。また、国籍の異なる企業から成る共同企業体の件数・金額は考慮外とした。

上記を受け、南スラウェシ州に日本企業からの投資を誘致するための努力を、これまでより以上に強めていくと想定する場合、例えば、次のような環境整備が考えられる。

- ① 日本企業が生産活動するに相応しい環境を備えた工業団地の提供
- ② 魅力的なインフラ投資案件（分野、規模及び投資条件）の形成・発掘と提案
- ③ 外国投資申請や工場・事業所建設に係る許認可手続きの透明化・簡素化
- ④ 日本企業が望む空運・海運サービスの提供
- ⑤ 日本企業活動を支える現地人材の斡旋あるいは教育研修サービスの提供

①については、マミナサタ都市圏内で現在計画されている工業団地（KIMA-II、KIWA、KITA）が日本企業の投資対象となり得るかどうかを検討する、あるいは、規模や仕様、資金調達面の優遇措置等を検討し、投資対象となるような案件に仕立てていくことが考えられる。②については、港湾、空港、鉄道あるいは道路の案件を対象に、投資スケール・メリットを活かせる案件を形成することがポイントとなろう。③については、（既に州投資調整庁が取り組んでいる）ワンストップ・サービスは無論、日本企業に対する諸条件緩和策や日本企業専用窓口（例：ジャパン・デスク）を構えることが有効。④のうち、空運については、日本と南スラウェシ州を結ぶ直行便の就航が目標となろう。海運については、港湾サービス機能向上（通関／検疫の時間短縮、コスト削減）が図られることが目標。⑤については、進出日本企業の事業活動を支える従業員教育（日本語コミュニケーション、事務・会計技能、5S やカイゼン等）のためのセンター施設設営と教育研修サービス提供（例：日本センター）を行うことが考えられる。

このほかにも多くのメニューがあり得るが、何よりもまず日本企業に関心を抱いてもらうことが大切であることは云うまでもない。効果的に日本企業に訴求するため、相手国政府当局（州投資調整庁など）に働きかけるだけでなく、JETRO 等日本側の構えを活用し、商工団体や経団連向けに南スラウェシ州投資セミナーを開催する等、日本企業に積極的に働きかけていくことが欠かせない。日本企業がインドネシアに投資を考える際、海外輸出向け製品（例：自動車、オートバイ）の製造拠点は依然としてジャワが対象になるだろうが、国内市場向け製品（例：食品、飲料品）の生産拠点を構えるのであれば、スラウェシに可能性があるかも知れないという日本企業の意見もあり<sup>6</sup>、業種・業態を絞り込んだ上で投資誘致を働きかけていくことも有効であろう。

#### (5) 南スラウェシ州開発・投資環境整備支援に係る技術協力の実施を検討する

マミナサタ都市圏総合開発計画が策定されてから約 10 年経過した段階で実施した調査を通じ、優先事業の進捗が当初予定より概して 3 年ほど遅れていることが確認された。中には頓挫したものも含まれる。遅延・頓挫の原因は、地方政府による土地収用が遅れ

<sup>6</sup> 平成 27 年 8 月 20 日、在インドネシア日本国大使館での面談録より

ていることやエゴイスティックとも見える首長の翻意等であり、地方行政の能力不足（人材と資金の面）が事業実施の足を引っ張っていると云わざるを得ない。

このような状況を受け、上記の計画策定を支援した JICA はどのような態度・アクションをとるべきであろうか。当時 ODA の効率的・効果的实施という命題の下、「選択と集中」あるいは「個々のプロジェクトではなくプログラムとしてアプローチする」といった考え方で、南スラウェシ州地域開発プログラムや東北インドネシア地域開発プログラムが形成・実施されたものの、果たしてその成果がいかほどであったかについて、正しく事後評価がされないまま現在に至っている状況にあつて、南スラウェシ州開発あるいは東部インドネシア開発への JICA 支援のあり方を議論すると、賛否両論分かれることに違いない。

「産業構造の転換が進まない」、「所得格差が広がりつつある」、「交通渋滞や排水不良等都市環境問題が解消されない」といった同地域の現状をふまえ、かつ現ジョコウィ政権が東部インドネシア地域の開発に軸足を置いている状況を受け、長年、南スラウェシ州の開発に関わってきた JICA の支援に対する政府関係者からの期待は小さくなく、わが国/JICA 側に相応の動機・戦略（例えば、日本企業の進出支援）が具わるかどうか、再び南スラウェシ州を対象に開発計画・戦略を立て事業化推進を支援するかどうかの分かれ目になるように思われる。

さて、実際に実施するかどうかについては、更なる別の議論が必要であり、そちらに譲るとして、ここでは、仮に JICA が技術支援する場合に想定される内容（開発調査型技術協力の案）を示すこととする。すなわち；

- ① マミナサタ都市圏総合開発計画で特定された優先事業の内容をレビューし、必要に応じて見直しを図り、早期実現を支援する。
- ② 上記①と並行し、民間投資の対象となりうる事業を形成し提案する。具体的には、マカッサル新港、スラウェシ鉄道（MRT を含む）、ハサヌディン空港ターミナル・ビルディング、都市間高速道路等の計画が対象となる。
- ③ 上記①、②の過程において、事業ごとの実施体制を検討・整理する。資金調達についても、政府予算（中央政府／地方政府あるいは対外援助）で行うか、民間投資を誘致するかといった区分を講じる。
- ④ 上述のようなインフラ事業検討と並行し、州の経済開発プログラムや社会開発プログラムの内容をレビューし、JICA のこれまでの経験・知見に基づき、必要に応じて活動モデルを紹介・普及支援する。
- ⑤ 開発推進能力の強化が重要であることに鑑み、水平方向あるいは垂直方向の調整・連携・協力を支える機構を整えると共に、開発に係る権限・責任を一元的に担う組織体（例えば、州開発公社）の組成を検討する。



上記のような開発調査型技術協力を実施するにあたっては、南スラウェシ州及び州下の県／市の合意・協力が得られることは無論、中央政府機関（Bappenas、公共事業国民住宅省、運輸省等）からも相応のコミットメントが得られることが必要である。他方、日本側も、かつての ODA タスクフォースのようなオールジャパン体制の枠組みを再び構え、大使館、JETRO、JICA の協力の下、10 年間で成果を上げるというような目標を共有し、日本企業誘致、インフラ整備、技術協力といったメニューに集中的に取り組んでいく姿勢が望まれる。

(了)

## ワーキング・ペーパー E

### ジェンダー平等と女性のエンパワーメント推進に係る現状と課題

#### 1. インドネシアにおけるジェンダー課題と関連指標の現状

インドネシアの憲法は、すべての市民がその権利を享受し、開発プロセスに参加することを保証している。2000年には、すべての省庁、政府機関、地方自治体長に開発におけるジェンダー主流化を義務付ける大統領令（INPRES）9号が公布され、リソースへのアクセスと管理、意思決定と開発プロセスへの参画、国の政策やプログラムから受ける便益等においてジェンダー間のギャップを狭める努力が進められてきた。

その結果、近年では開発における重要な分野でジェンダー・ギャップを狭めることに成功してきた。特に教育分野では、初等・中等レベルにおける就学率のみならず、成績においても女子生徒が男子生徒を上回るという、従来とは逆のジェンダー・ギャップさえ生んでいる<sup>1</sup>。しかしながら、主に保健、社会進出、女性に対する暴力に係る分野において、表1に示す様ないくつかの課題が残されており、今後も対応が必要としてインドネシア国中期開発計画（RPJMN: 2015～2019）に示されている。

表1 インドネシアにおける主なジェンダー課題

分野	課題	対応策
教育	<ul style="list-style-type: none"><li>男子生徒の就学率・就学期間(低)</li><li>男子生徒の成績(低)</li></ul>	ジェンダー応答性の高い教育・学習方法
保健	<ul style="list-style-type: none"><li>妊産婦の死亡率(女性高)</li><li>平均寿命の男女差</li></ul>	関係者のコミットメントとキャパシティ向上
女性の社会進出	<ul style="list-style-type: none"><li>女性の就業率(低)</li><li>非農業部門の給与(低)</li><li>意思決定層の割合(低)</li></ul>	ジェンダー応答性の高い政策及びインフラの整備
女性に対する暴力	<ul style="list-style-type: none"><li>女性に対する暴力の激増</li><li>主に家庭内暴力の増加</li></ul>	関連機関のキャパシティ向上 関係者の啓発、コミットメント向上

出所：RPJMN: 2015～2019, Buku II を基に調査団作成

UNDP の人間開発報告書 2014 年版によると、インドネシア国の人間開発指数（HDI）は 187ヶ国中 108位（2013年）、ジェンダー開発指数（GDI）は 148ヶ国中 98位であった。ジェンダーに係るミレニアム開発目標（MDGs）指標を表2～9に示す<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> BAPPENAS、人口・女性のエンパワーメントと児童保護局長インタビューより

<sup>2</sup> <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> インドネシア国データより

表 2 MDG 目標 3.1 : 初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率

	初等教育	中等教育	高等教育
2005 年	0.98	0.98	0.90
2012 年	1	1.03	1.03

表 3 MDG 目標 3.2 : 非農業部門における女性賃金労働者の割合 (%)

2005 年	30.0
2010 年	32.9

表 4 MDG 目標 3.3 : 国会における女性議員の割合

	女性議員割合 (%)	全国会議員 (人)	男性国会議員 (人)	女性国会議員 (人)
2005 年	13.3	550	488	62
2014 年	18.6	560	456	188

表 5 MDG 目標 5.1 : 妊産婦死亡率 (生児出生 100,000 人当たり)

2005 年	250
2013 年	190

表 6 MDG 目標 5.2 : 医師・助産婦立会いによる出産の割合 (%)

2003 年	66.3
2012 年	83.1

表 7 MDG 目標 5.3 : 避妊具普及率 (15-49 歳・既婚女性における現在の使用状況) (%)

	すべての避妊法	現代的避妊法	コンドーム
2005 年	57.9	57.5	0.3
2012 年	61.9	57.9	1.8

表 8 MDG 目標 5.4 : 青年期女子による出生率 (1,000 人当たり)

2005 年	52
2009 年	49

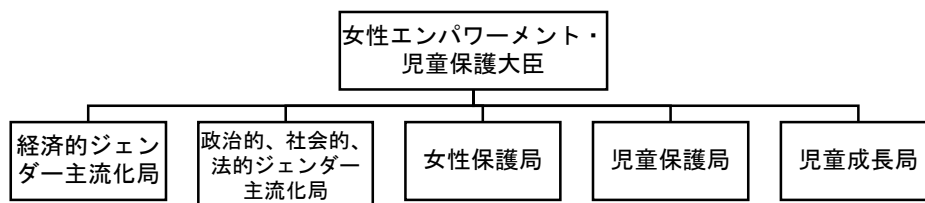
表9 MDG 目標 5.5 : 産前ケアの機会 (%)

	1 回以上	4 回以上
2003 年	91.5	95.7
2012 年	81	87.8

## 2. インドネシア国におけるナショナル・マシーナリー

インドネシア国のナショナル・マシーナリーは、女性エンパワーメント・児童保護省 (Ministry of Women's Empowerment and Child Protection) である。同省は、各省庁や行政機関への技術支援や大統領への定期的な報告を行っている。BAPPENAS、財務省並びに内務省と協力してジェンダー主流化を推進しており、定期的な調整会議も開催している。

2015年6月現在の同省の組織図を以下に示す。なお、2015年に大統領令が出され、これに従って現在同省では組織改編中である。



出所：女性エンパワーメント・児童保護省からの聞き取り

図 女性エンパワーメント・児童保護省組織図 (概略)

## 3. ジェンダー主流化政策とジェンダーに配慮した計画・予算編成を通じた国家ジェンダー主流化戦略: National Strategy to Accelerate Gender Mainstreaming through Gender Responsive Planning and Budgeting (GRPБ)

インドネシアにおいて、ジェンダー主流化は、国家長期開発計画 (RPJPN : 2005~2025) の中にも位置づけられ、開発のさまざまな分野で推進されてきた。

2009年には、BAPPENAS 長官令及び財務大臣令により、まず7つの省庁<sup>3</sup>で GRPB の実施が開始された。具体的には、年次ワークプランと予算に係るジェンダー分析を実施し、ジェンダー予算書 (GBS) が作成・提出された。地方政府レベルでは、2010 年以来、バンテン州、ジョグジャカルタ特別州、中部ジャワ州、東ジャワ州の4州政府で GRPB が開始され、ジェンダー分析演習を実施するなどの成果が得られている。

続いて、国家中期開発計画 (RPJMN : 2010~2014) に沿って、中央・地方両レベルでジェンダー主流化を加速するため、2012年に BAPPENAS、財務省、女性エンパワーメント・児童保護省、及び内務省が協力し、ジェンダーに配慮した計画・予算編成を通じた国家ジ

<sup>3</sup> 女性エンパワーメント・児童保護省、BAPPENAS、財務省、公共事業省、農業省、教育省、保健省。

エンダー主流化戦略「National Strategy to Accelerate Gender Mainstreaming through Gender Responsive Planning and Budgeting (GRP)」を策定した。これは、GRPが国家及び地方両レベルにおいて、組織的にターゲットに向かって足並みを揃えて取り組んでいくことを担保しようとするもので、グッドガバナンス、持続的開発及びMDGsの達成を支える役割も期待されている。

さらに、2014年に策定された中期開発計画(RPJM: 2015~2019)では、ジェンダー平等におけるインドネシアの3つの課題への対応が示された。すなわち、1) 女性の生活の質の向上-女性の権利、2) 女性に対する暴力減少、および3) 開発におけるジェンダー主流化、を戦略的な目標と位置づけ、1) については、状況を正しく把握するためのデータの質の向上、キャパシティの向上、2) については、警察や法曹界、人権保護組織等、広いステークホルダーとの調整、3) に対しては、各省庁及び政府関連機関が今後5年間で各分野において対処していく課題と指標、目標値、責任部署等が一覧表に取りまとめられた<sup>4</sup>。

地方におけるGRP推進に関しては、表10に示すとおり2008年以来内務省により多くの関連法令が出されているが、BAPPENASは、「運用ガイドラインが欠けており、また地方政府自らが、より堅実な法規制(Perda)を策定することが望ましい。実施に際しては、ジェンダー主流化の重要性を地方のステークホルダーに理解してもらうことから始める必要があり、相当難しい仕事である」と認識している<sup>5</sup>。

表10 内務省発令の地方開発におけるジェンダー主流化に関する主な法令

年度	法令番号	題名等	概要
2008	15	General Guideline of Gender Mainstreaming at Regional Level.	ジェンダーフォーカルポイント担当者が地域開発におけるジェンダー主流化を実施することを規定。
2010	54	Implementation of No.15/2008.	地域開発計画の実施に係る Implementation of Government Regulation No.15/2008 に関し、策定ステップ、コントロール、評価についてすべての段階にジェンダー平等を組み込むことを規定。
2011	22	Guideline of the Regional Annual Budget FY 2012.	地方政府は、その予算プログラム及び活動を、ジェンダー主流化を含む国家政策に相乗作用させることを規定。
2011	67	Renewal of No.15/2008.	地方のジェンダー主流化に関するチーフアドバイザーに内務大臣を指名。ジェンダー主流化のフォーカルポイントの指名と地方におけるジェンダー主流化を実施する地域ワーキング・ユニット (Regional Working Unit: SKPD) の業務、責任の特定化を規定。

出所：BAPPENAS, 女性エンパワーメント・児童保護省の資料を基に調査団作成

<sup>4</sup> 脚注2に同じ。

<sup>5</sup> 同上。

#### 4. インドネシア地方開発におけるジェンダー平等及び女性エンパワーメントの状況

##### (1) 地方開発への女性の参画について

インドネシアにおいて女性の地位は大きく改善しているとはいえ、女性の地方開発プロセスへの参画はいくつかの制約のため未だ低いという状況がある。その理由としては、1) 参画するためのキャパシティの欠落、2) 文化的背景、3) 情報及び機会が限られている、等が挙げられる。1) は、女性自身がコミュニティ開発に参加することの重要性を理解しておらず（知識・認識の欠落）、リーダーシップが足りない（技量の欠落）、あるいは正しいマインドセットを備えていないことが背景にある。2) について、コミュニティに関する情報は、家長（一般的には男性）にのみ伝えられ、女性には伝わってこない。あるいは自分には関係ないと無関心を示している場合もある。また、インドネシアの慣習とも関連し、会議の場において発言する或いは質問すること自体が憚られるような文化も影響しているといえる。3) は、現在でも家事はほとんどが女性の仕事になっているため、開発計画や活動へ参加する時間が絶対的に少ない等の不利な条件がある。女性の能力開発のために、各省庁や NGO 等による女性対象のキャパシティ・デベロップメント・プログラムが実施されているが、通常これらの研修プログラムは女性が忙しい午前中に開催されることもあり、参加は必ずしも容易ではないと女性エンパワーメント・児童保護省及び BAPPENAS では分析している。

これら課題に対応し、開発プロセスに女性の参画を促進するために、PNPM の前身として実施された世銀の Kecamatan Development Program (KDP) 等では以下のような仕組みがガイドラインに取り入れられた<sup>6</sup>。

- ・ 会議への招待状を、家長ではなく女性個人の名前とした
- ・ 会議の時間は、家事等で女性の都合の悪い時間を外して設定した
- ・ 会議では、女性を前方に座らせ、女性を協議に参加させるようファシリテーターに指導した
- ・ 啓蒙(Socialization)会議に出席する女性の条件として、明確なクライテリアを与えた。  
また、参加女性に正しくプロジェクトの情報が伝わるように、十分なキャパシティと地域へコネクションを持つ女性を選ぶようにした

その結果、KDP の活動への女性参加は増加したが、KDP 以外の村開発計画や活動への参加は増さなかったという結果が得られている。さらに、女性の参画を妨げる要因の一つである村の男性リーダーの態度や伝統的な規範に打ち勝ち、男性と競い合うだけの自信や経験が女性には足りないという分析がなされている。

これを受け PNPM では、以下のような女性の参加を促す仕組みをデザインに組み込んだ。その結果、村レベルでは PNPM 前と比べて、計画及び意思決定がなされる会議により多く

<sup>6</sup> Helpdesk Research Report: PNPM/Community-driven development in Indonesia, GSDRC, 2012

の女性が参加するようになった、女性のみの会議により意見を出しやすくなった等、好ましいインパクトを与えたとの評価がされている。

- ・ 計画及び意思決定会議には、最低 40%の女性と貧困層をメンバーに含むべきというルールを設定した
- ・ 意思決定を行う等の重要プロセスにおいて、女性と男性の別々の会議を設定した
- ・ 女性が参加しやすいよう、女性に都合の良い時間に会議を設定し、子供を連れてきてもよいこととした
- ・ 女性スタッフやファシリテーターを活用し、女性のロールモデルとなる工夫をした
- ・ コミュニティレベルに設置された実施／モニタリング・コミッティのメンバーに女性の選出を促し、女性が能力とスキルを發揮できるようにする
- ・ 女性にとって制約条件となっている時間やキャパシティのバリアを取り除くような給水、保健、教育分野の開発をターゲットとした

一方で、必ずしも質の高い参加とは結びついていないとの指摘もある。参加規則を満たすだけであって、参加している女性は聞き役で受動的であり、実際には男性及びコミュニティエリートが意思決定を独占している。女性でも、裕福な層の女性のみが参加し、貧困層の女性の参加は非常に限られている。活動家やエリート層の女性が発言や意思決定を独占するとの報告もされている。また、男女別の会議が実施されるのは、村や郡レベルまでであり、県レベル以上では実施に限界がある<sup>7</sup>。PNPM の評価では、女性の開発プロセスへの参画を促進するには、以上の配慮に加え、さらに以下の点を取りこんでくことが重要と分析されている。

- ・ 男性の理解を促進するために女性エンパワーメント研修対象者に男性を含む
- ・ プロジェクトの成果の評価において、男女のギャップが見えるような工夫をする
- ・ 村・コミュニティ活動においては、ボランティアベースのポジションのみならず、男性同様に給与・謝金が支払われるポジションに女性の参加を促していく

## (2) JICA の過去の協力（参加型開発案件）への女性の参画

過去に参加型開発手法を用いて実施された JICA 案件においては、女性の参画状況はどうであったか。女性の参画を確保する方針や具体的取組み、実際に取り組みされた女性支援に係る活動内容とそのインパクトや課題について、報告書や関係者へのインタビューにより取りまとめた。

---

<sup>7</sup> アチェ州のある郡では、ムスレンバンを男女別に実施し、女性の意見が反映されるような試みが成功している。ただしこれが可能なのは村および郡レベルまでであり、県レベルでは実施されていない（女性エンパワーメントと児童保護省）。

案件名	女性の参画確保に係る方針と 具体的取組み	実際に取り組みられた女性支援に係る 活動内容とインパクト課題
PKPM (2004~2006)	女性の参画確保に対しては、ファシリテーター研修の参加に関し女性の定員割合を設ける等の取組みが想定されるが、終了時評価調査報告書等当時の取組みを記録した文献には男女別の統計或いはジェンダー・イシューに係る記述がなく不明。	300人のファシリテーター候補者の中から、最終的にマスターファシリテーターとなった7名の内、1名が女性であった。
CDP (2007~2012)	プロジェクト事前評価では、ジェンダー配慮を十分に行い、女性の参画を推進することと示されていた。プロジェクト活動には、ファシリテーターの育成研修及び住民参加型パイロット活動(コミュニティ開発計画策定及び実施)が含まれ、裨益者には女性も含まれたと想定されるが、終了時評価調査報告書や当時の関係者からの聞き取りでは、研修参加者に一定数の女性を含める等の具体的な配慮は特にされなかった様子。	終了時評価調査報告書には、また、評価報告書には、男女別の統計等情報は含まれていない。また、ジェンダーに関して、「特にネガティブなインパクトは認められなかった」とある。女性の実質的な参画を推進するためには、ジェンダー主流化の考え方を取り入れていく必要がある。
PRIMA-K (2007~2010)	プロジェクトリーダーは、同地域で過去に実施されたJICA案件(SISDUK)のWID専門家であった。活動内容の半数以上が女性が主体となって実施する分野(例えば、子供の保健、栄養・衛生、母子保健等)であり、インドネシアの文化的な背景から、地域婦人会等から女性の経験、意見、ニーズを活かしていくことが事前評価表にも明記されている。	女性に特化した活動としては、婦人会(PKK)との協働イベント開催や産婦人科医と連携した母子保健講習会、料理教室等が開催された。
RISE (I:2007~2014、 II:2014~2016)	RISE IIでは、プロジェクトMODのAppendixに、女性の参加の目標を25%に設定することを明記(2014)。これに従い、プロジェクトでジェンダー主流化を実施した。プロジェクトチームのメンバーにジェンダー担当(コミュニティエンパワーメント担当と兼任)のオフィサーを雇用し、ジェンダー主流化を担当した。すべてのレベル(州、県、村、コミュニティ)におけるプロジェクトのすべてのプロセス(会議、研修、インフラの	プロジェクトのジェンダー担当者によると、右に示した取組みに加え、ファシリテーターを通じたジェンダー配慮への理解を促進する啓発活動等を実施した。プロジェクトでは、2009年から女性参画の状況をモニターし続けている。結果的には、女性の参画目標値の25%を達成した地方自治体は少なかったが(平均20%前後)、ジェンダー配慮に対する理解は進み、参画



<p>計画、建設及び O&amp;M)に 25%の女性の参加を促す方針を立てた。具体的な取り組みとしては、テクニカル・ガイダンスの中にジェンダーに特化した章を組み込む、ジェンダー啓発活動の実施、ファシリテーター対象研修のモジュールへのジェンダーコンポーネントの組み込み、会議や研修の宛先を女性にする、会議や研修時間の女性を配慮した設定等を実施した。</p>	<p>も増加した傾向が見えた。ただし、女性グループを直接対象としたジェンダーに特化した活動や、ジェンダーに特化した研修を実施できなかったのは今後の課題であるとプロジェクトでは分析している。</p>
--	--

出所：各プロジェクトの終了時評価報告書及び関係者へのインタビューをもとに調査団作成

PKPM 及び CDP は、人材育成を目的に、主要な活動として研修が実施された。女性の参画を促進するためには、各研修において女性の定数制を設定する、女性が参加しやすい研修日程や時間を検討する等の配慮を加える等が考えられるが、それがなされたか、また女性の参画が男性に比べて多いか少なかったかについては不明である。

一方、PRIMA-K においては、プロジェクトリーダーが、同地域で過去に実施された JICA 案件 (SISDUK) の WID 専門家であったことから、ジェンダー配慮の視点は組み込まれていたと思われる。また、地域保健の向上を目的とし、保健所を協力の拠点としつつ、コミュニティ参加型でブロック・グラントを活用して活動を進めるものであったが、文化・伝統的に、地方における地域・家庭保健に中心的に関わるのは女性であるという背景もあり、地域の婦人会等と協力して、プロジェクト活動に女性の経験、意見、ニーズを取り入れていく方針が採られた<sup>8</sup>。

RISE は、PNPM のサブ・プログラムとして実施されたこともあり、他の PNPM と歩調を合わせ、プロセスに女性の参画を促すようなジェンダー配慮が為されている。

過去の JICA 案件 (PKPM、PRIMA-K、CDP) にて行われたジェンダー配慮が、どの程度効果を表したかについては、終了時評価報告書に結果が示されていないこともあり、明らかではない。一方で、RISE プロジェクトのように明確なガイドラインを設定する等、プロジェクトへの女性参画を担保する工夫がなされていても、目標を達成することが難しいことが示された。今後、JICA の支援プロジェクトの中にジェンダー配慮を行っていくことは当然であるが、前述のように、「参画を促すために女性の定数制をとってもそれが必ずしも女性の意見の反映にはつながっていない」という声もあり、例えば RISE のようなコミュニティ参加型小規模インフラ案件の場合であれば、一定の割合を女性の経済活動あるいは女性グループによって提案された案件に充てるという仕組みを設定する等、一歩踏み込んだ形で女性の参画を促すアプローチが有効かもしれない。

<sup>8</sup> PRIMA-K 事前評価報告書 (2007 年) より。

(3) 女性の経済的エンパワーメントについて（マイクロファイナンス/収入向上プログラム）

地方開発セクターにおいて、女性の参画を確保することに加え、女性のエンパワーメントもジェンダーにおける重要課題の一つである。インドネシアでは女性の経済的エンパワーメントに対し、どのような取り組みがなされているのだろうか。

インドネシアでは、経済的な面においては、地方では女性（農民）の収入は男性（農民）に比べて格段に低い状況にある。これは情報や教育機会（研修）へのアクセスが限られ、スキルや知識が足りないことにも起因する。従来よりインドネシアの貧困削減プログラムには、ジェンダーの視点が足りていなかった。例えば、家長（男性）が居ない家庭は補助金がもらえない等の不利な条件がある。教育レベルが比較的低い女性は、男性に依存するしかなく、ジェンダー平等のため、女性の経済的エンパワーメントは重要である<sup>9</sup>。

インドネシアでは、女性の経済的エンパワーメントを狙いとしたプログラムが、中央及び地方政府、各ドナー、NGOにより、数多く実施されてきた。1994年からインドネシア政府が全国の貧困村 2 万村を対象として実施したマイクロファイナンス・プロジェクト「取り残された貧困層プログラム (IDT)」では、一村あたり 2,000 万ルピアをリボルビングファンドとして 3 年間供与したが、この結果は、地域によって成功・不成功さまざまであったと島上は分析している<sup>10</sup>。

地方分権化後、女性の経済的エンパワーメントを目的とした国家プロジェクトとして 2006 年頃から 34 州において「Model Desa PRIMA」が実施中されている。これは貧困層の割合が高いコミュニティにおいて 10~20 人程度の女性グループを形成し、グループに対し 3,000 万ルピアの一時金を配賦する。その内 1,000 万ルピアはスキルおよび知識向上のための研修に、2,000 万ルピアは経済活動を行うためのマイクロクレジット資金として使用されている。詳細な結果についての情報は入手できていないが、カリマンタンやリアウでは成功の事例が報告されている<sup>11</sup>。

国家プログラム PNPM は、ジェンダーの観点からは、道路や橋等コミュニティ・インフラを改良することにより女性の市場アクセスを改善し、マイクロファイナンス・スキームにより女性所得向上活動とビジネス機会を増やし、女性の経済活動の潜在力を高めることにより、女性の経済的エンパワーメントを図る役割が期待されていた。PNPM - Rural のコンポーネントの一つとして実施されたマイクロクレジット・スキームでは、返済が滞ると村全体が PNPM 事業を受けられなくなるという制約条件が課せられていたため、借りている女性グループの責任を超え、村が責任を負って対処する必要性が生まれ、他のマイクロクレジット・プログラムと比較すると返済率は比較的高かったと言われている。とはいえ、女性の経済的エンパワーメントに対しては弱い影響しか与えず、女性全体の所得向上に対する効果はあまり見られなかったという結論が出されている<sup>12</sup>。その理由として、以下が挙げられている。

<sup>9</sup> 女性エンパワーメントと児童保護省、経済的ジェンダー主流化局、Eko 氏

<sup>10</sup> 島上 (2012), 「インドネシアにおける住民の組織的行動と地域社会システム」, 「アジア農村における地域社会の組織形式メカニズム」調査研修報告書

<sup>11</sup> 同上

<sup>12</sup> Helpdesk Research Report: PNPM/Community-driven development in Indonesia, GSDRC, 2012

- ・ プロジェクトの規則がなければ貧困層の女性を仲間に入れない傾向が強かった
- ・ 収入向上活動の内容が、調理、裁縫、キオスク開業等の伝統的な女性の役割に則したものが多く、女性に新しい経済的機会を与えるものとは成り得なかった
- ・ 返済を確保するために、既存のビジネスのみに貸し出し対象を限っていたため、貧困層の女性にはマイクロクレジット・スキームへのアクセスが限られていた
- ・ 結果的に、より裕福なグループに裨益が偏り、貧困層の女性は裨益を受けることができなかった
- ・ マイクロクレジット・スキームを支える技術研修等の活動が十分に行われなかった

この様な課題に対し、世銀は「PNPM - Mandiri Revolving Loan Funds Capacity Building and Sustainability (PNPM -RLF)」と銘打ったプロジェクトを2010年開始し、PNPM マイクロファイナンスに係る管理ユニット及び借り手の能力向上を支援した<sup>13</sup>。本プロジェクトでは、PNPM マイクロクレジット総額の1/3をカバーする4州（ジョグジャカルタ、中央ジャワ、西スマトラ、東ヌサテンガラ）において、1) オリエンテーション、2) ローン管理、3) ローン回収、4) 複式簿記会計、5) マイクロファイナンス・スキームの監理、の5分野に関する研修モジュールを開発し、研修を実施した。2014年までには32名が訓練を終了し、8人のマスタートレーナーが育成されたが、この時点で世銀の支援は終了した。右マスタートレーナーを活用した下部に対する研修は、政府が引き続き実施する予定となっていたが、2014年末でPNPMも終了し、どこまで研修が実施されたのかは不明である。

地方政府レベルでのイニシアチブの例として、南スラウェシ州バンタエン県で、村営企業 BUMDes がマイクロクレジット・スキームを運営しているケースも見られる<sup>14</sup>。ポントティロ村の BUMDes は女性グループが主となり県から支給された1億ルピアを原資とし、PNPM のマイクロクレジット・スキームからの追加融資とも合わせ、2008年からマイクロクレジットを運営している。現在110世帯が活用しており、返却率は2011年以降100%である。現在は資産が2億ルピアまで増えており、利益の一部を村へ返還し、村の社会事業等にも使われている。融資先は女性のみではないが、BUMDes を経営するメンバーのほとんどが女性であり、彼女たちのエンパワーメントに資しているのは間違いない。

このように、村落において女性の経済的エンパワーメントとして実施されている事業はマイクロクレジット・スキームあるいは収入向上活動が中心であるが、スキル向上や新しい技術の習得なくして経済的なエンパワーメントを図ることが難しいということは知られており<sup>15</sup>、研修と組み合わせた長期的な取り組みが必要である。

<sup>13</sup> 2014 PSF Progress Report, PNPM PSF, 2015

<sup>14</sup> 同県46村のBUMDesの内、8村でマイクロクレジット・スキームを運営。

<sup>15</sup> 2014 PSF PROGRESS REPORT

## 5. 2 国間ドナーのジェンダーに対するアプローチ

インドネシアにおいて事業を展開している主要ドナー国のジェンダーに対するアプローチについて、インタビューから得た情報を基に、以下に概括する。

### (1) アメリカ合衆国/USAID

USAID は、ジェンダーに特化したプロジェクトを実施していくのではなく、USAID のジェンダー政策<sup>16</sup>と技術ガイダンスの2つを、すべてのプロジェクトの中で主流化していく方法をとっている。また、各在外事務所にジェンダー専門家を配置し、支援国内のすべてのプロジェクト・オフィスからジェンダー主流化担当者が参加するジェンダー・ネットワークを形成し、ジェンダー主流化を担保する仕組みを形成している。

インドネシアにおけるジェンダー・イシューは地域によって多様であり、それに基づいた対応が必要である。例えば、家庭内暴力 (DV)、子供の妊娠、子供の結婚等が同国の主なジェンダー・イシューであるが、パプア州の場合、女性に対する暴力問題は他の地域と同様に文化的な (Cultural) 要因に加え、政府から特別な補助金が配布されるという背景から金銭が原因で暴力が起きるといった構造的 (Structural) な要因を持っており、対処は難しい。このため、現地の事情に精通したローカル NGO 等と協働することが重要であると考えている。

現在実施中のジェンダーに特化したプロジェクトは無いが、東部インドネシア 4 州を対象地域としたプロジェクトが計画されており、詳細は今後決定される予定である。

### (2) ドイツ/GIZ

GIZ のジェンダー・イシューへの対応は、2012 年に策定された GIZ ジェンダー政策<sup>17</sup>に基づき、GIZ のマニフェストとして、ジェンダー主流化をすべてのプロジェクトで進めていく方針である。例えば、コミュニティ主導型開発プロジェクトである「RED プロジェクト」においては、プロジェクト対象グループに女性をできるだけ多く含める、また地方自治体の予算策定に BAPPENAS が提唱している「Gender-Responsive Planning and Budgeting (GRPB)」を組み込む等の取り組みを行っている。またガバナンスプロジェクト「TRANSFORMASI プロジェクト」の中では、人的資源改革 (Human Resources Reform) のコンポーネントにおいて、人選にジェンダー・ギャップを無くしていく取り組み等が取り入れられている。

一方ジェンダーに特化したプロジェクトとしては、「Strengthening Women's Civil Right プロジェクト」があった。東カリマンタン州、西ヌサテンガラ州、中央ジャワ州において子供の結婚問題等のジェンダー・イシューに係るコミュニティ内の対話や意識向上を促進す

<sup>16</sup> Gender Equality and Female Empowerment Policy, USAID, 2012

<sup>17</sup> Gender Pays Off!: Gender Strategy, GIZ, 2012

る活動を実施した。この成果として、西ヌサテンガラ州では州知事主導の下、対象県以外の県においても GRPB を取り入れていく計画となっている。本プロジェクトは、2015 年 4 月で終了し、その後 GIZ では、ジェンダーに特化したプロジェクトは特に計画されていないとのことである。

### (3) オーストラリア/DFAT (旧 AusAID)

DFAT の対インドネシア協力におけるジェンダー・イシュー対応は、「Strategy Towards Achieving Gender Equality Through the AIPD Program」にまとめられている。DFAT は、すべてのプロジェクトでジェンダー主流化を進めていく方法と、ジェンダー・イシューに特化したプロジェクトを実施する 2 つのアプローチを採っている。ジェンダーに焦点を当てたプロジェクトとしては、「Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan (MAMPU)」がある。9 つの機関<sup>18</sup>と協力し、女性の社会的保護、女性に対する暴力の防止、女性の雇用促進、女性議員の増加、女性の保健と健康等に係る活動を推進しており、インドネシア政府のジェンダー関連部局からも認識されている (下記囲み参照)。

#### **MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan : Empowering Indonesian Women for Poverty Reduction) (2012～) : 豪州DFAT**

##### <プロジェクト目的>

女性・ジェンダー関連組織及び議員が主導する幅広いネットワーク・連合体を構築することにより、政府・民間の政策、法令、サービスへ働きかけ、貧困層の女性にとって重要なサービスへのアクセスを向上させる。

##### <主な活動>

プロジェクトにおいて形成される連合体が、以下 5 分野に関する課題や解決策を策定し、政策、法令、サービスのリフォームを中央・地方の両レベルにおいて働きかける活動が行われる。更に国会及び地方議員を中心とした啓蒙活動を通じ、これらリフォームを推進していく。

1. 女性の政府社会保障プログラムへのアクセス向上
2. 女性の雇用増加と職場での差別の削減
3. 女性の海外労働条件の向上
4. より良い母体及びリプロダクティブ・ヘルスのためのリーダーシップ強化
5. 女性に対する暴力削減のためのリーダーシップ強化

本プロジェクトでは、貧困層の女性をエンパワーするため、個々の女性グループに働きかけるのではなく、鍵となる女性グループをネットワーク化し、彼女達のリーダーシップやキャパシティを育てることで、女性政策に影響を与えていくというアプローチを採用した。プロジェクトの実施期間は 8 年間であり、長期に亘って取り組んでいこうとする姿勢が見られる。

出所 : MAMPU Program Document, Part A, AusAID, 2012  
MAMPU Annual Workplan (July 2014 - June 2015), Cowater, 2014

<sup>18</sup> Aisyiyah, BaKTI, ILO, Institut KAPAL Perempuan, Koalisi Perempuan Indonesia, KOMNAS Perempuan, Migrant CARE, PEKKA 及び PERMAMPU

#### (4) カナダ/DFATD (旧 CIDA)

カナダは、開発におけるジェンダー・イシューに関しては世界的にリーダーシップを採ってきており、インドネシアにおいても同様である。対インドネシア支援において、CIDAのジェンダー政策<sup>19</sup>に沿って、各プロジェクトでジェンダー主流化を推進するとともに、ジェンダーに特化したプロジェクト「Building Better Budgets for Women and the Poor」を2014年まで実施していた。このプロジェクトの成果は前出のBAPPENASの「Gender-Responsive Planning and Budgeting」政策としてインドネシアのジェンダー主流化施策に組み込まれた。ジェンダーに特化したプロジェクトは現在実施していないが、いずれもジェンダー平等を強く意識したデザインとなっている。

## 6. 今後の JICA 協力について

地方開発分野における女性参画の促進及びエンパワーメントを支援するには、まず全ての案件において、意識的にジェンダー配慮を取り入れていくことが重要であろう。

BAPPENAS ジェンダー主流化担当局によると、GRPB は中央省庁及びジャワでは周知され、実施されてきているが、地方自治体の間では、まだ周知にも至らない段階にある。ジェンダー主流化は、中央政府からコミュニティまで全てのレベルでの取り組みが重要であり、地方住民に対しジェンダー平等の重要性を啓蒙する (Socialization) ような活動が、まずもって欠かせない。現在、ジェンダーに焦点を当てたドナー支援プロジェクトは少なく、女性エンパワーメント・児童保護省とも協力し、例えば、モデル県において、戦略的セクターを選び、ジェンダー主流化の計画及び予算策定を支援する等、地方自治体レベルで GRPB を推進するプロジェクトの実施も効果的であろう。

また、女性の経済的エンパワーメントを目的とした具体的な協力として、村落女性を対象とし、個人レベルの経済活動を支援する生計向上型マイクロファイナンス・プロジェクトも考えられ、上述の Model Desa PRIMA や PNPМ 等これまでインドネシアで数多く実施されてきたマイクロファイナンス・プログラムから得られている経験と教訓を良く研究し、プロジェクトをデザインする必要がある。

一般に、政府予算を原資とするマイクロクレジット・プログラムの場合、ユーザーは「そもそも返す必要がない」と認識し返済が滞る傾向がある。しかしながら、ゴトン=ロヨンの精神に基づき、村の組織化が進み、さまざまな互惠活動が実施されているようなグループを対象とした場合、返済率が高まる傾向が見られる<sup>20</sup>。また、PNPM の経験からは、女性の伝統的な役割に則したものを超え新しい経済活動機会を与えるような収入向上活動の促進と技術的な研修を合わせて実施することが、女性のエンパワーメントにつながると考えら

---

<sup>19</sup> Gender Equality Policy and Tools, CIDA-ACDI, 1999

<sup>20</sup> 島上 (2012)

れる。これに関連し、女性起業家（グループ）を対象に、村落女性対象よりも多少貸付金額に余裕を持たせ、地場産業振興と結びつけた形のビジネス活動に対する融資を行う方式も考えられよう。

いずれにせよ、融資だけではエンパワーメントにつながらないということが同国あるいは他国における過去の女性対象のマイクロクレジット・スキームの事例<sup>21</sup>からも明らかであることから、事業に関連したスキルや技術をアップグレードする研修等に加え、経理や経営に関する知識も合わせ、多面的かつ長期的に支援することが重要と考える。

（了）

---

<sup>21</sup> スリランカで実施されたカナダ CIDA 女性対象の職業訓練及びマイクロクレジットプロジェクトでは、貧困地域の女性に対し、職業訓練とマイクロクレジットを合わせて提供し、返却率も高く女性の生計向上に一定の成果を上げていた。

## ワーキング・ペーパー F

### 地方村落開発に係る現地再委託調査結果の概要

地方開発セクターにかかる情報収集・確認調査の一環として、世銀をはじめ各ドナーによりインドネシア全国各地（郡・村）を対象に実施された村落開発事業である PNPМ（住民エンパワーメント国家プログラム）の実態を把握するため、下記 3 件の調査を現地再委託にて実施した。

#### 1. PNPМ 実施に係る関係省庁意識調査

PNPM で実施されたプロジェクトの実施過程における諸課題を、計画者である行政官がどのように認識しているかについて、質問票および聞き取りを通じて調査した。また、各実施機関が独自予算で実施するプロジェクト（Non-PNPM）の統一性、補完性、一貫性についてコメントを求めた。

#### 2. 村落開発事業（PNPM-RISE）に係る受益者意識調査

PNPM-RISE の事業実施過程における諸課題を受益者がどのように認識しているかについて、他事業との比較を試みた。調査対象プロジェクトは、南スラウェシ州内で実施された PNPМ-RISE 事業と政府単独事業（PPIP）の 2 タイプとし、かつ JICA の支援が CDP を実施した県とそうでない県を選定することに配慮して選ばれた。具体的には、4 村のコミュニティ・グループを対象に、男女の比率に配慮しつつ、各 50 名ほどのメンバーを対称に選定し、聞き取り調査を行った。

#### 3. パプア州における村落開発の調査

JICA 支援実績が少ないパプア州の社会・経済状況について情報収集・確認を行う目的で、同州が国からの特別予算で独自に展開している村落開発戦略計画（RESPEK/PROSPEK）（2006～2011）に焦点を当て、その内容と成果の達成状況、実施上・運営上の工夫と課題、同計画の継続性を把握すべくインドネシア人スタッフを現地に派遣し調査した。また、同州ジャヤプラ市近郊において比較的活発に参加型開発活動が行われていると認められる自治体（村レベル）を 3 つ選定し、関係者（政府、NGO、コミュニティ）から、活動の現状、成果と課題、開発ニーズに係る情報を聴取し取りまとめた。

本ワーキング・ペーパーでは、上記 3 つの調査コンポーネントごとに、結果の概要をまとめる。



## 1. PNPМ 実施に係る関係省庁の意識調査

世銀を始めドナー各国からの資金援助を受け 2008 年から 2014 年まで実施された PNPМ 事業等について、成果に関する関係省庁の見解を質問票・インタビューを通じて収集し、政府独自予算で実施された村落開発事業とも比較しつつ、特徴を取りまとめた。

### (1) PNPМ の概要

#### 1) PNPМ のコンポーネント

PNPM の主要コンポーネントである PNPМ-Mandiri は、イ国が貧困削減対策のために設定した3つのクラスター（下記）のうち、2 番目のクラスターに対応するものとして位置づけられ、世銀を筆頭に、国際機関や各国ドナーからの資金的・技術的支援を受けながら実施されてきた。

#### イ国貧困削減対策に係る3つのクラスター

##### クラスター1：Household-based Integrated Social Assistance

貧困層への直接支援として、食料、保健、教育、安全な水、衛生面の支援・供給を行うもの

##### クラスター2：Community Empowerment-based Social Assistance/ PNPМ-Mandiri

貧困地域のコミュニティに資金を提供することにより、コミュニティ独自の優先順位に基づく社会・経済サービスの改善を図るもの

##### クラスター3：Micro-enterprises Empowerment-based Social Assistance

貧困層がアクセスしやすい中小企業支援貸付制度

出所：国家貧困削減チーム（TNP2K）

PNPM-Mandiri は、5つの中核プログラムと7つの強化プログラムから成り、JICA が実施した貧困削減地方インフラ開発事業（RISE）は、PNPM-PISEW という名称で、貧困村における小規模インフラ整備（道路、灌漑、市場、水供給、排水、教育・保健施設等）において中軸的な役割を果たしてきた。

#### PNPM-Mandiri のプログラム構成

##### 中核プログラム：全国の地域を対象とした基本プログラム

- PNPМ-RURAL
- PNPМ-URBAN
- PNPМ Rural Infrastructure (PNPM-RIS)
- PNPМ Regional Infrastructure for Social and Economic Development (PNPM-PISEW)
- PNPМ Disadvantaged and Special Areas

##### 強化プログラム：特定課題・グループを対象とするプログラム

- PNPМ Agribusiness Improvement (PNPM PUAP)
- PNPМ Marine and Fisheries (PNPM KP)
- PNPМ Tourism

- PNPM Generation (PNPM Generasi)
- PNPM Green (G-KDP)
- PNPM Neighborhood Development (PNPM ND)
- PNPM Housing and Settlements

出所：国家貧困削減チーム (TNP2K)

## 2) 主要コンポーネントによる施設整備の内容

PNPM-RURAL は、DKI ジャカルタを除く 32 州を対象（最大 5,300 郡）にした。PNPM-URBAN は、33 州（最大 1,189 郡）すべてに対象地区が存在する。PNPM-RIS は、24 州で開始されたが、2010 年よりスマトラ東部、南部の 4 州（186 郡から 215 郡）を対象に実施された。PNPM-RISE は、9 州（最大 237 郡）で実施された（表 1）。

表 1 PNPM 実績

単位：百万ルピア

実施年	PNPM-RURAL	PNPM-URBAN	PNPM-Special Area	PNPM-Ris	PNPM-RISE
2009年	7,885,900	1,849,627	119,750	800,000	355,500
2010年	9,681,090	1,361,095	10,085	425,000	356,791
2011年	8,233,300	1,218,720	24,500	480,600	355,500
2012年	8,020,112	1,414,745	0	150,000	355,500
2013年	7,806,250	1,391,297	0	150,000	355,500
2014年	7,599,200	1,380,362	0	150,000	616,200
対象州	33	33	8	24~4	9
県	393	267		33	34
郡	4,371~ 5,300	1,145~ 1,183	186	479~168	237

出所：財務省資料

PNPM-RURAL では、農道・地方道とこれに付随する橋の整備、灌漑施設、給水施設とトイレの整備、電灯、市場の改善、教育、保健施設と活動資金、奨学金、マイクロファイナンスまで様々な事業が展開された。PNPM-URBAN は、給水システム、トイレ、電灯、市場整備、ゴミ処理、貧困者住宅、排水施設の他、道路、灌漑施設の整備実績がある。PNPM-RIS は 4 州に集中し、道路、灌漑、給水システム、トイレ、排水施設の整備を行った。PNPM-RISE は、道路、橋、栈橋、灌漑、給水、トイレ、排水施設、市場、学校、保健施設など幅広く活用されている（表 2）。

表2 PNPМ で整備した施設の内容 (2008年～2014年)

施設	単位	PNPM RURAL	PNPM URBAN	PNPM RIS	PNPM RISE
		WB	WB	ADB	JICA
農道・地方道	km	96829km	15534km	6334km	13483km
橋	km	11139km	71km	13,370	37.9km
船係留施設	unit	—	—	157	286
灌漑システム	km	19358km	303km	56.8km	1122.4km
ため池	unit	—	—	906	—
農道	km	—	—	—	637.8km
堤防	km	—	—	—	39.8km
給水システム	unit	20,306	176,246	1537井戸	2,843
給水パイプライン	km	—	—	113km	1631km
トイレ・手洗い	unit	10,715	109,295	2,527	1,600
電燈	unit	2,932	51,534	—	—
市場 改修を含む	unit	2,500	98,368	—	554
ごみ処理施設	unit	—	22,604	—	—
貧困者住宅改善	戸数	—	92,935	—	—
排水施設	km	—	5202km	618km	376.3km
学校 改修を含む	unit	36,243	—	—	586
椅子	unit	—	—	—	4,254
教育活動支援	活動数	16,648	—	—	—
奨学金	人	209,551	—	—	—
保健施設 含改修	unit	11,930	—	—	1,186
保健活動支援	活動数	8,329	—	—	—
その他インフラ	unit	28,343	—	—	—
回轉資金支援	活動数	296,525	—	—	—

出所：PSF 進捗報告書 (2014年)

## (2) 関係機関の PNPМ に対する見解

PNPM プログラムに関し、公平性、透明性、競争性の観点から評価を求めたところ、公平性については、概して、ボトムアップのプロセスによる公平性が評価されている。透明性については、全ての過程で報告がされていること、あるいは実施プロセスに住民が参加することで透明性が確保されると評価されている。また、競争性については、プロジェクトの提案段階の競争や、プロジェクト実施者選定段階における競争が示された。公共事業住宅省からは、優れたプロジェクトについて、事業追加の可能性があることが示されており、パフォーマンス・バジェットに考えが及んでいるものとして、注目される (表3)。

表3 関係省庁のPNPMプロジェクトに対する見解

関係省庁	公平性	透明性	競争性
BAPPENAS (PNPM-RISEに 関し)	全ての活動はKDSで議 論され、KEKEPANで 分析され、郡事務所に 提案書が提出される。	コミュニティでプロジ ェクトの説明が行わ れ、それぞれのレベル で実施される。	コミュニティの提案書 作成段階で競争が行わ れる。
内務省	公平性は、いつも強調 されている。	活動は、オープンであ り、コミュニティに広 く知られている。	システムと活動結果の 持続性が担保されてい る。
内務省 (PNPM RURAL)	プロジェクトは、長い プロセスを経て、実施 される。	全ての実施過程におい て、実施者からプログラ ム責任者に報告される。	実施の場所、順番など 競争がある。
財務省	特に問題なし	特に問題なし	特に問題なし
観光省 (PNPM- Tourism)	計画はボトムアップ方 式で行われる。	村主導で実施される。	ファシリテーターがモ ニタリングする。
福祉省	社会資金 (BLM) は、 社会条件によって配分 される。	全ての過程でコミュニ ティが関与し、結果は 協議、宗教行事、等を 通じ報告される。	フィールドコンサルタントが入札 で決定される。実施は、 コミュニティにより競 争的に行われる。
公共事業住宅省 (PNPM-Urban)	BLMは社会条件によ り配分される。能力向 上は、所得に関係なく 地方政府により実施さ れる。	プロジェクト資金は、すべ て毎年監査される。コ ミュニティは調査を行 うことができ、透明性 を住民に毎年報告。	コンサルタントは良い成績を 収めれば昇進できる。 良い成績の村は、他プロ グラムへの追加的資金を 得ることができる。

出所：関係省庁への聞き取り等に基づく。

### (3) 実施官庁による Non-PNPM に関する見解

各実施機関が独自予算で実施する村落開発系プロジェクト (Non-PNPM) について、PNPM プロジェクトとの関係において、統一性、補完性、一貫性がどのようなものであるかを尋ねた。これについて妥当な回答が得られたのは、公共事業住宅省と海洋水産省の2省のみであったが、いずれもPNPMプロジェクトとの比較において統一性、一貫性は一定に保たれているという見方を示した (表4)。

表4 Non-PNPMの計画に関する見解

実施官庁	統一性 (Conformity)	補完性 (Complementarity)	一貫性 (Consistency)
公共事業住宅省 (PIIP事業)	PIIPは村落レベルのプロ グラムでKSKや地域格差 によらず、RPJMに基づ くプログラムである。	RPJMのない村には、ピ レージアクションプラ ンがこれを作るための 良い経験となる。	実施のためのガイドラ インがあり、一貫して いる。
海洋水産省 (PNPM-PDPT)	対象漁村の選定の6基 準が設定され、少なく とも3つの基準を満た している。	漁村開発計画 (RPDP) と組織強化と関連して いる。	RPDPの活動は3年間の 補助金により実施され る。

出所：関係省庁への聞き取り等に基づく。

(4) PNPM 終了後の村落開発事業に係る意見・コメント

- PNPM は、2007 年に、前大統領により PNPM-Mandiri と名称が変更された。TNP2K (the National Team for Poverty Acceleration and Reduction) が貧困削減計画のコーディネーターとして実施。
- PNPM プログラムの実施には、ガイダンスと規則によって、公平性、透明性、信頼性が求められている。これらは、Non-PNPM プログラムの実施にも適用されている。
- PNPM は 2014 年に終了した。類似のプログラムが村落省によって継続されるであろう。TNP2K によれば、PNPM は人々の能力向上を支援するものでありこの考え方は継承されるであろう。
- パプア州における PNPM Agriculture IFAD は、地方政府は農地を基盤としたコミュニティの強化を目指したが、地元の住民はもともと農民ではないこともあり、その関心は森や海に向かっていることから、農地をうまく活用できるようになるわけではない。パプア州では、PNPM のほか、村ごとに 113~150 百万ルピアが特別自治基金から支出され、僻地ではその額は 200 百万ルピアに達している。
- PNPM Agriculture が相乗的な成果を上げているかを確認するために、IFAD が過去 3 年間の所得の上昇などの観点からの評価を要請している。
- PNPM Generation は、ファシリテーター、予算 (BLM : Community Direct Assistant)、PTO (Technical Guidance for Operation) の 3 点に焦点を置いており、それぞれ以下の課題がある。
  - ・ ファシリテーターは学歴を問わず、採用後に訓練を受けて村・郡レベルで活動。
  - ・ PTO に従った活動のみで、能力向上はなく、定期報告 (日次、週次、月次、年次) のみが行われる。中央政府が作る PTO は現地の事情に適合していない。
- PPIP はもともと PNPM に含まれていたものであるが、2008 年から Cipta Karya 総局長の政策で始まった。PNPM-URBAN、PNPM-RISE、PNPM-RIS と PPIP の内容は殆ど同じで、並行して実施されている。その違いは次のとおり。
  - ・ PNPM-RIS は ADB 資金で、PPIP は APBN/APBD (県または村の交付金) で賄われている。
  - ・ RIS PNPM は 4 つの県で PPIP は 32 の県で実施され重複はない。
  - ・ PPIP は各村公平に、1 年に、1 村、1 活動を行い、PNPM RIS は、1 村で 3~4 活動可能である。
- BLM は、APBN (APBN は借款、無償資金、国家予算から成る) 及び APBD からなる。村落省、海洋水産省、財務省は、PNPM の次のプログラムあるいは類似の貧困削減プログラムを支援するならば、借款ではなく無償資金協力による支援を望んでいる。

(5) まとめと考察

PNPMは全国を対象に実施され、MDGsの貧困削減目標に対応し一定のインパクトをもたらしたと評価される。公平性、透明性、競争性の3点については、実施機関ごとに認識の違いがあるものの、総じてポジティブに捉えられている。PNPM事業と他の村落開発事業との関連をどう考えているかについて、公共事業住宅省のPPIPはもともとPNPMに倣って開発されたものであり、補完的であると認識されている。JICAの実施したCDP、PRIMA-Kについては、貧困削減目的であるが故統一性があり、地方政府の能力向上を目指す部分で補完性があるとしている。

地方分権化が進む状況下、地方政府が主導する住民参加型の事業モデルとして、PNPMの果たした役割は大きかったと考えられ、関係機関の評価もポジティブであった。他方、問題点として、技術ガイドラインによって一律に実施されたことから真に参加型であったとは云えず、ファシリテーターの能力向上も十分でなかったこと、原資が外国からの借款であり、財政面の持続性が懸念されていたことなどが指摘されている。前者のファシリテーター能力向上の点で、CDP等、JICAが実施した技協は補完的であったと言える。なお、村落法により、PNPMに代わる村落ファンドが創設されたのは、後者に対応したものと言えるが、統一性、透明性、一貫性が村落ファンドにおいて上手く担保されるかが、課題であり注目される。

以上

## 2. 村落開発事業（PNPM-RISE）に係る受益者調査

インドネシアでは、1990年代後半から、地方分権化に対応して様々な形で、住民参加型の村落開発事業が実施されてきた。本調査では、南スラウェシ州を対象に実施条件の異なる村を4つ選定し、PNPM-RISEとPIIPに関し、各村での事業の運営状況、施設の現状を調査するとともに、事業の受益者50名からの聞き取りにより、事業の効果・持続性についての住民意識調査を行った。

### (1) 対象村落の選定と調査実施

#### 1) 対象村落

南スラウェシ州内の村落を対象に、①PNPMの実施か Non-PNPM (PIIP)の実施か、②CDP (スラウェシ能力向上プロジェクト)の対象県か非対象県かという観点でスクリーニングをし、BAPPENASや公共事業住宅省からのアドバイスを参考に、4村を選定した(表5)。現地調査は、2015年3月18日から3月30日にかけて実施し、各村50名の住民から、調査表に基づいて聞き取りを行った。

表5 対象村落

	PNPM-RISE	Non-PNPM (PIIP)
CDP 非対象県	A : Palajau 村 Jeneponto 県 (水供給)	B : Padang 村 Bulukumba 県 (道路)
CDP 対象県	C : Padaidi 村 Bone 県 (道路)	D : Aeng Batu-batu 村 Takalar 県 (水供給)

#### 2) 対象村落の施設整備の内容

##### A. Palajau 村 Jeneponto 県

- PNPM-RISEにより、2009年～2010年に水供給施設が、2010年に3次灌漑水路が整備された。
- 水供給施設の受益者は614戸、灌漑水路は296mである。
- 村は、Arungkeke郡に属し、5つの集落(Dusun) : Ds.Palajau、Ds.Bontoloe、Ds.Sambone-bone、Ds.Pandang-Pandang、Ds.Bonto Palengから成る。

##### B. Padang 村 Bulukumba 県

- PPIPにより、2009年に水田地帯に道路とそれに沿った排水施設が整備された。
- 道路(砂利舗装)の延長は1,798m、排水路は222mである。
- 村は、Gantarang郡に属し、4つの集落 : Ds.Borong Cindranae、Ds.Pallimasang、Ds.Bonto Bulang、Ds.Matto Anginから成る。

C. Padaidi 村 Bone 県

- PNPM-RISE により 2009 年～2014 年に道路と排水路が整備された。
- 道路の延長は、4,030m、排水路は 700m である。
- 村は、Tellu Siattinge 郡に属し、5 つの集落：Ds.Tabella、Ds.Bulubulu、Ds.Campaniga、Ds.Awapallawa、Ds.padacenga から成る。

D. Aeng Batu-batu 村 Takalar 県

- PPIP により 2006 年に水供給施設が、2013 年に生活用水の排水路と生活道路が整備された。
- 水供給施設は、当初 1,860 戸に供給したが、地下水源の低下により、現在 35 戸が受益者で、残りは PDAM から水供給を受けている。道路は、墓地へのアクセス道路として 553m（コンクリート舗装）が建設されている。
- 村は、Galesong Utara 郡に属し、5 つの集落：Ds.Aeng Batu-batu、Ds.Bontorita、Ds.Taman Pandang、Ds.Ujung Kasih、Ds.Jonggo Baru から成る。

3) 施設ごとの聞き取り調査結果

4 村の比較にあたり、整備した施設の内容により、計画作成や完成後の維持管理方法が異なるため、類似の施設（水供給施設、道路、排水施設）ごとに、表 6～8 の組み合わせで、現地での聞き取り調査結果を取りまとめた。

表 6 水供給（PNPM と PPIP）

	A : Palajau 村 Jeneponto 県	D : Aeng Batu-batu 村 Takalar 県
援助形態	PNPM-RISE	PPIP
CDP 対象県	非対象県	対象県
聞き取り人数	32 人	10 人

表 7 道路（PNPM と PPIP、及び CDP 対象県と非対象県）

	B : Pandag 村 Bulkumba 県	C : Padaidi 村 Bone 県
援助形態	PPIP	PNPM-RISE
CDP 対象県	非対象県	対象県
聞き取り人数	41 人	44 人

表 8 排水（CDP 対象県と非対象）

	A : Palajau 村 Jeneponto 県	D : Aeng Batu-batu 村 Takalar 県
援助形態	PPIP	PPIP
CDP 対象県	非対象県	対象県
聞き取り人数	9 人	10 人



## (2) 比較分析

### 1) 全体的な評価傾向

水供給施設、道路建設、排水事業を事例に、受益者からの聞き取り調査を実施した結果、計画、実施、維持管理といった面で以下のような評価傾向が認められた（詳細は添付参照）。

- 計画段階では、集会への参加が最も多くなっている。道路事業においては、村の集会以、水供給においては、集落レベルの会合で知ることも多い。
- 実施段階での参加の度合いは、道路案件において高く、水供給案件においてはやや低くなっている。参加の形態はいずれの案件も「労働提供」が最も多い参加形態である。道路案件において「労働提供」が高く、土地の提供も 25%程度と高い。
- 維持管理段階では、水供給が毎月の使用料により維持されるのに対し、道路は、コミュニティや村の予算によって維持されている。また、維持管理への参加への関与では、水供給において維持的な問題で関与の度合いが高い。
- ファシリテーターに対する評価は、事業によって異なる。評価すべき点として、業務に主体的に関わったことや、村に居住していることが挙げられる。他方、悪い点としては住民との交流がないことが挙げられている。
- 「女性の案件形成への参加」は、事業の内容による差異は見られず、ある程度積極的に参加していることが分かる。ただし道路案件については、積極的な参加が水供給案件より低いことが示されている。
- 全体評価では、満足とする回答が道路案件で高く、水供給案件で低い。

### 2) PPIP と PNPM-RISE の比較

#### 水供給施設（A村とD村）

回答者は 32 人と 10 人で結果の信頼性に問題が残るものの、以下に比較事項を列記する。

- 援助形態、事業への参加度、事業形成のレベル、女性の案件形成への参加度、計画との整合性、実施への参加等については、2つの事業形態間で大きな差異はない。
- 維持管理者について、D村（PPIP）では KPP が行っているのに対し、A村（PNPM）では、LKM と KPP が共同して行っている点が差異と云える。維持管理費は、いずれの案件も毎月支払っていることが示された。
- ファシリテーターの評価については、A村では 97%が良くやったとしているのに対し、D村では 80%がやっていないと答えている。A村ではファシリテーターが村に居住し業務活動を行っているのに対し、D村では、「ファシリテーターが何をしているか知らない」と答えた割合が 50%と高いことに関連していると考えられる。
- 本ケースでは PNPM-RISE 事業の方が PPIP 事業より全体的に高く評価されている。

### 道路建設 (B 村と C 村)

両村とも 40 名を越える人が回答しており信頼度は高いと言える。また、男女比は両村ともほぼ 50% ずつである。

- 計画と実施の整合性については、B 村 (PPIP) の方が C 村 (PNPM-RISE) より高い。
- 維持管理に関し、B 村では、技術的に関与しているとする人が 12% あり、C 村では、関与しないとする人が 98% を示し、B 村の道路管理に課題があるものと推察される。
- ファシリテーターの評価は、B 村で高く、C 村では「よくやっていない」とする人が 47% と多い。C 村ではファシリテーターは村に居住しているものの、業務活動以外の部分で村のスタッフとの交流が少ないと評価されている。
- 他方、プロジェクトの評価は、C 村において 93% が満足と回答しており、ファシリテーターの評価とつながらない (B 村の満足度は 61%)。維持管理の問題がプロジェクトに対する評価を低めている可能性がある。
- このケースにおいても PNPM-RISE の方が全体的に高く評価されている。

### 3) CDP の対象県と非対象県の比較

道路建設と排水施設の 2 つのケースについて、比較した。

#### 道路施設

道路施設については、CDP 非対象の Bulukumba 県の B 村と CDP 対象の Takalar 県の C 村の案件で、上記 PPIP 案件と PNPM-RISE 案件の比較と同じである。事業への参加度合に大差なく、維持管理についても大きな差はない。ファシリテーターの評価は C 村の方が低いですが、全体評価では CDP 対象県で実施された C 村の方が高い。

#### 排水事業

排水事業は聞き取り人数が B 村で 9 人、D 村で 10 人と少数であり信頼性は低い。男女比は両村ともほぼ 6 : 4 である。

- 事業への参加度は、D 村において著しく低く、実施参加度も 40% に留まっている。D 村では、案件の形成段階で知らなかったとするものが 80% を占めている。女性の参加度も D 村の排水案件において回答者が 20% と最も低いものとなっている。
- 維持管理問題の関与につき B 村では関与しないが、D 村では、技術的に関与しているとする回答が 90% となっている。
- ファシリテーターについては、B 村が全員良くやっている評価しているのに対し、D 村の 50% の人がやっていないと評価が低い。この理由は、ファシリテーターが業務を主導するより関係スタッフとの交流を重視したためと思われる。

- 全体的評価は、B村が、満足、かなり満足を合わせると100%と評価が高い。他方、D村は満足、かなり満足で40%で、不満足とする人が60%となっている。計画段階からの参加が少なく案件形成に問題があったことが推測される。
- D村の事業への参加度が低いのは、Takalar県は、マカッサル都市圏に隣接し、マミナサタ圏を構成することから、農業の比率の低い地区があり、この排水事業の回答者全員、農民でないことも関係があると思われる。

以上から、道路案件では、CDP対象県の案件が、排水案件では、CDP非対象県での案件の評価が高かったことになり、CDP対象県であるかどうかと案件評価の間に因果関係はうかがえない。CDP対象県と非対象県において対象事業を選定しているものの、CDPファシリテーターが直接プロジェクトに関与することはなかったとのことである。

### (3) まとめと考察

調査の結果、4村の間で住民の認識には明らかな差異は見られなかった。実施スキームの違いによる差異も小さかった。整備した施設（道路や水供給施設など）の種類によって、事業に対する受益者の評価に若干の差異が認められる程度であった。実施に関与したファシリテーターが住民参加をどれだけ支援したかの認識は、住民の事業の形成への参加度、維持管理への関わり等現状に対する住民の認識と整合性がみられ、ファシリテーターの重要性が示された。

PIIP（公共事業住宅省の事業）とPNPM-RISEの比較は、わずか2例であったが、個別の評価基準においては、良いところも悪いところもあったが、総合評価の点でPNPM-RISEが2例とも上回った。

CDPの対象県と非対象県の比較においては、明瞭な差異は認められなかった。CDP対象県の案件であっても、ファシリテーターの選定はそれぞれのプログラムにおいて実施されており、今回対象とした事業のファシリテーターは、いずれも、CDPの訓練は受けておらず、CDPの影響を評価することは困難であった。

以上

### 3. パプア州における PNPM-Mandiri RESPEK/ PROSPEK の実態調査

インドネシア国において、パプア州、西パプア州及びアチェ州の 3 州は、特別自治州として財政上の優遇措置が図られている。パプア州では、広い地域に少数の住民が居住しており、住民の教育や保健の水準はいまだ低く、外部からの支援を必要としている状況がある。しかし、道路の交通も海岸部に限られ、支援の効果を上げることが困難な状況にある。こうした状況に加え、パプア州における村落開発の実情を把握すべく、パプア州の州都であるジャヤプラ近郊の村落で、政府の特別自治資金によって実施された PNPM-Mandiri RESPEK/ PROSPEK (Village Development Strategic Planning) について、訪問調査した。

#### (1) パプア州の概況

パプアは、ニューギニア島の西半分位置し、パプア州（人口約 107 万人）と西パプア州（人口約 69 万人）から成る。インドネシア独立後もオランダによる植民地支配が存続し、1961 年に独立の機運が高まった。1963 年、国連の仲裁でインドネシアに施政権が移管され、1969 年の住民投票の結果、インドネシアに併合された。

2001 年には「パプアの特別地方自治に関する法律 21 号」が成立した。これにより、財政的には、均衡資金の歳入分与のうち、石油鉱業セクターおよび鉱業セクターの歳入分与の配分比率が他州より高く設定されている。また、特別地方自治の実施資金としてパプア特別自治実施資金が交付されている。表 9 に両州及びジャヤプラ県への 2014 年度予算を示す。

表 9 2014 年度の予算

(単位：百万ルピア)

	政府交付金					中央政府資金		合計
	歳入分与 税収 DBH	歳入分与 天然資源	一般 配分金 DAU	特別 配分金 DAK	特別自治実 施資金 OISUS	分 散 資 金	委任 事務費	
西パプア州	166,601	672,533	1,122,265	61,216	2,047,316		124,214	4,194,247
パプア州	308,851	406,108	1,991,202	120,506	4,777,071		345,040	7,048,779
ジャヤプラ県	22,787	30,538	597,200	65,499			48,200	764,226

出所：インドネシア財務省年次報告（2014 年）

## (2) 現地訪問調査の概要

パプア州における開発の現状、PNPM-Mandiri RESPEK/ PROSPEK の実施状況を把握するため、インドネシア人スタッフによる関係機関からのヒアリング及び村での実態調査を実施した。

- 1) 調査時期：2015年3月29日～4月11日（14日）
- 2) 主要訪問先：
  - 同州 BAPPEDA
  - 同州 BPMPK (Community Defense Division)
- 3) 調査対象村落：
  - Nendali 村 (Sentani Timur 郡 Jayapura 県)
  - Yahim 村 (Sentani 郡 Jayapura 県)
  - Dosay 村 (Sentani Barat 郡 Jayapura 県)

## (3) PNPM-Mandiri RESPEK/ PROSPEK の概要

### 1) 事業の目的

パプア州では2008年から、特別自治基金を活用し、PNPM-Mandiri RESPEK として、3,923 村 (388 地区、) を対象に1村当たり1億ルピア (100 万円相当) の BLM を提供。内務省は、PNPM-Mandiri 資金により、1,000 名を越えるファシリテーターの配置を支援した。

2013 年、州知事の交代に伴い、PNPM-Mandiri PROSPEK として継続 (パプア州特別地方規則「2014 年第 10 号」)。PROSPEK の目的は、パプア原住民の福祉の向上の実現に向けて貧困削減と村の組織強化を図ることにある。

PROSPEK の優先課題は、①パプア原住民の生活水準の向上、②村レベルの生産事業への参加を確実なものとする条件の整備、③人々と村の能力向上、④地場資源の活用を通じた自然、文化の維持、⑤経済活動を支援するインフラの改良である。

### 2) 事業の実施

BLM は特別自治基金 (OTSUS) を活用する。2014 年の知事決定 (2014 年第 188.4/334) により、515,596,975,000 ルピアが 81 のクルラハンと 3,095 の村に交付された (29 県/市に 437 地区)。1 村当たり、109,847,000 ルピアから 125,065,000 ルピアの間で交付された。これは、区/村の人口、面積、村の位置 (不便さ) を勘案して決められた。

(4) パプア州における BLM 事業

- 公共施設の優先度が高い。2012 年度では、道路が 28.59%、橋が 6.63%、合わせると 35.21%で 1/3 を占める。村へのアクセス改善は依然として優先度が高い。また、居住地（消費地）と農地（生産地）をつなぐ道路が十分でない。
- 水供給施設が第二の優先度を示す (17.05%)。きれいな水に関し、KCK 活動 (10.49%) が支援している。連携による効果向上が期待される。
- 以下、電気 (9.16%)、総合施設 (7.61%)、保健施設 (2.8%)、灌漑 (2.58%)、防災施設 (1.8%)、学校 (1.32%)、船の係留施設 (0.94%)、市場 (0.89%) となっている。
- その他、KaBPMK&KK によれば、生計向上に資する特産品関連ではココナツ油 (Sarmi 県)、蜂蜜 (Wamena 県)、肥料 (Boven 県) がある。

(5) RESTEK/ PROSTEK におけるファシリテーターの活動

1) 全体の課題

- 自律性という観点から見ると、住民がプログラムを自分たちのものとする意識が低く、実施に対し概して無関心に見受けられる。
- 地方自治体も法律の適応、問題解決に消極的である。

2) ファシリテーターの課題

- 交通が不便で経費も掛かることから、ファシリテーターの活動に支障がある。
- 地理的な条件から、各レベルでのファシリテーション期間が十分取れていない。
- ファシリテーターの適切な居住の確保が難しいことから、どうしても便利なところが優先される傾向。

3) ファシリテーターの役割

RESTEK/PROSTEK におけるファシリテーターは、プログラムの実施（情報共有、計画策定、実施、維持管理）を支援する役割を有し、活動は、村レベル、地区レベル、県レベルに配置される。それぞれ以下の特徴を持つ。

- 村レベル：プログラムの実施段階で村を支援するとともに、計画段階でのソーシャリゼーションを担当する。なお、コミュニティ会合の内容は、会合の趣旨の伝達、参加者の意見発表の促進、意思決定に向けた方向づけとされる。
- 地区レベル：能力向上支援、技術の提供、ソーシャリゼーションの支援
- 県レベル：技術面、運営面からの方向性の提示、政策、手順、実施メカニズムに沿っているかの確認と維持、報告書の作成

(6) 実態調査の概要

1) 対象村落の概要

対象とした3村は、ジャヤプラ市近郊に位置する。各村の概要を表10及び表11に示す。

表10 対象村落の人口構成

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村
0歳～15歳	450人(38%)	146人(17%)	286人(31%)
16歳～60歳	737人(57.5%)	646人(79.2%)	540人(63.4%)
60歳～	58人(4.5%)	30人(3.8%)	51人(5.6%)
合計	1,246人(100%)	822人(100%)	875人(100%)
世帯数		177世帯	206世帯

表11 対象村落の産業

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村
面積	56.7km <sup>2</sup> 10km <sup>2</sup> の水面を含む	8.54km <sup>2</sup> Dobonsolo Kelurahan の拡大	720km <sup>2</sup>
位置	Sentani 町の東南方向 Sentani 湖に面する	Sentani 町の南 10km	Cyclop 山地の南 Santani 町の西 25km
主な産業	漁業(含む養殖)、農業 (野菜・ジャガ <sup>ト</sup> 仔)、畜産 (豚)	農業、商売、公務員、	農業(カカオ、果物)、 就業者 280人、失業者 176人、生徒 264人
インフラ	道路(コンクリート)、橋 診療所、学校 (SMP,SMA/SMK) 小舟、給餌機	道路(2km)、ビル、サ ッカー、給水パイプ (2km)、電線(2km)、 村事務所、海水浴場、 市場(海岸)、MCK、 総合施設(2)	未記載
気候	乾期:6月～9月 雨期:10月～3月		
宗教	プロテスタント:92%	未記載	未記載

2) RESPEK/ PROSPEK 事業実績

対象村落によって、事業の内容が異なる。Nendali 村では、2013 年から予算増加し、道路、給水施設などインフラを中心に整備をしている。Yahim 村は Sentani 町に近く、給水施設の整備が見られるが、奨学金、組合強化、マイクロクレジットなどソフト事業への支援も見られる。Dosey 村でもマイクロクレジット事業が行われている。表12に、対象村落における事業の実施内容を示す。

表12 対象村落における事業の実施内容

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村
BLM 事業 (RESPEK/ PROSPEK)	2010: POKBAN 2011: 道(240m) 2012: 道(220m) 2013: 道(240m): MCK (3units)	2010: 村の門とフェンス、給水施設(2km) 2011: 水洗トイレ、奨学金(233人)、 2012: 奨学金(226人)、電線(44戸)、 村生産者組織(UEP)、建設機械、マイ クロクレジット(婦人グループ; 20人)	マイク ロ ク レ ジ ッ ト 事 業 ほ か

	2014：給水施設(7)、排水溝、道舗装、給水パイプ、濾過槽、給水塔	2013：学校のフェンス (282m) 2014:給水塔、海岸埋め立て (1,000m <sup>2</sup> )	
--	------------------------------------	---	--

### 3) RESPEK/ PROSPEK 事業の受益者に関するアンケート調査結果

#### ① 調査対象

3村において、各村概ね10名、合計30名を抽出しアンケート調査を実施した。

- 人口の男女比は概ね1:1であるが、アンケートでは2:1と男性の比率が高かった。
- 職業は、農業が一番多く、次いで公務員、自営の順となっている。
- 年齢は、20~30代が13人、40~50代が16人、60代が1人となっている。

表13 アンケート対象者の基礎情報

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村	計
対象人数	10人	11人	9人	30人
男女比	6:4	9:2	5:4	2:1
職業				
・農業 (含漁民)	2人	3人	4人	9人(30%)
・公務員(含教師)	3人	3人	0人	6人(20%)
・自営	2人	2人	1人	5人(17%)
・主婦	1人	1人	2人	4人(13%)
・村のスタッフ	1人	1人	0人	2人(7%)
・その他	1人	1人	2人	4人(13%)

出所：委託調査報告書に基づき調査団作成。

#### ② プロジェクトへの参加

- プロジェクトの知名度については、概ね70%の住民が、地方自治体（州、県）の計画と理解している。
- プロジェクトを知った場所は、全ての人が、村の集会と回答しているが、加えて、隣組や集落の集会でも知ったという住民が Dosay 村では40%程度いた。Nendali 村では皆無であった。
- プロジェクトへの直接的参加をしている住民が30人中28人、参加していない住民は2人であった。
- 参加の形態は、プロジェクトの集会が25人、自宅において参加した人は20人、プロジェクトチームで働いた人が15人、村の資金管理者として働いたものが2人であった。50%以上の人が、直接的関係を持っていることが解る。
- プロジェクトの集会では、男女が大体同数参加していたとしているが、Dosay 村ではマイクロクレジット事業を取り上げたので、女性が大部分との回答が4名あった。
- 集会における参加態度は、適宜発言するなど積極的であったとされる。内容としてはプロポーザルの内容の適否に関する事で発言したとする住民が9名と最も多い。



- 計画と実施に齟齬がないかとの質問に対し、80%の人が大体計画どおりとしている。
- 「事業実施に参加したか」の問いには、27人が参加したと答えている。参加の形態は様々で、村によって差異がみられる。

表 14 RESPEK 事業への参加の形態

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村	計
参加の形態				
・土地の提供	4人	4人	2人	10人
・役務提供者として	4人	5人	5人	14人
・資材調達	3人	0人	0人	3人
・集会支援	0人	2人	0人	2人
・Food for Work 支援	1人	0人	4人	5人

出所：委託調査報告書に基づき調査団作成。

### ③ プロジェクト運営への参加

プロジェクトの完成後の維持管理に責任を持つ機関はどこであるかとの質問に対し、村、プロジェクトの内容により、実態が異なるためか、回答にばらつきがあった。村に住む利用者あるいは便益を受けるものが担当するとしたものが多い。また、このための資金は、村、あるいはコミュニティが負担しているとしている（表 15）。

表 15 完成後の事業の維持管理主体

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村	計
運営責任機関				
・村	5人	4人	2人	11人 (37%)
・利用者グループ	8人	0人	8人	16人 (53%)
・便益のある住民	0人	7人	0人	7人 (23%)
・メンテナンス・チーム	0人	3人	2人	5人 (17%)
運営上の課題				
・技術面	6人	7人	3人	16人 (53%)
・資金面	6人	4人	6人	16人 (53%)
・その他	1人	3人	2人	6人 (20%)

出所：委託調査報告書に基づき調査団作成。

### ④ ファシリテーターの評価

ファシリテーターが事業形成と実施に関わったことについては、どの村においても 80%以上の方が認識している。また、ファシリテーターの活動を評価する（非常に良い、良い）人は、26人に上る。どの点において優れていたかとの問いについては、責任感と透明性と答えたものが最も多く、これに、助言活動、村への訪問頻度、計画と実施の支援が続く。要約すると、信念をもち、村をよく訪問し、プロジェクトを作り上げるファシリテーターが評価されていることが分かる（表 16）。

表 16 ファシリテーターのどの活動を評価するか

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村	計
・村への訪問頻度	2 人	1 人	1 人	4 人
・責任感と透明性	4 人	4 人	0 人	8 人
・多くの助言	3 人	2 人	1 人	6 人
・事業実施支援	2 人	2 人	0 人	4 人
・計画策定支援	1 人	0 人	3 人	4 人
・関係者への働き	1 人	1 人	0 人	2 人

出所：委託調査報告書に基づき調査団作成。

⑤ PNPM-RESPEK/ PROSPEK 事業の総合評価

PNPM-RESPEK/ PROSPEK 事業は、村によって差異があるが、「完全に満足」と「かなり満足」を加えると、90%近くの人が満足側の評価を与えている。また、事業が村にいかなるインパクトを与えたかについては、事業の結果を評価（インフラ整備、輸送改善、安全な水、生活の向上）するもの 18 人と、参加型の実施過程（事業の持続性、住民の参加、公平な開発）を評価するもの 18 人に分かれる。ふたつの側面が同程度に評価されている（表 17）。

表 17 事業がいかなるインパクトを与えたか

	Nendali 村	Yahim 村	Dosay 村	計
・インフラ（道路・学校・保健所）の整備	3 人	0 人	2 人	5 人
・輸送の改善	2 人	0 人	1 人	3 人
・安全な水・トイレ	4 人	2 人	2 人	8 人
・生活の向上	0 人	2 人	0 人	2 人
・事業の持続性	1 人	0 人	1 人	2 人
・住民の参加	3 人	2 人	2 人	7 人
・公平な開発	1 人	4 人	4 人	9 人

出所：委託調査報告書に基づき調査団作成。

## (7) まとめと考察

今回のパプア州での調査、各ドナーでの聞き取り、PKPM などパプア州も対象としたプロジェクトの報告等の情報を基に、パプア州における開発の特徴と我が国の協力可能性について、以下考察する。

### 1) パプア州における開発の特徴

パプアは、西パプア州とパプア州に分かれている。国家中期開発計画では、西パプア州が、マルク州や北マルク州と共に、島嶼的な連携軸を構成することが期待されている。一方、パプア州は、州内で南北方向及び東西方向の連結を強化し、内陸部を開発していく方向が示されている。今回実施したパプア州の RESPEK とファシリテーターの活動に係る調査は、パプア州政府 (BAPPEDA 等) からの聞き取りと、ジャヤプラ市の近郊 3 村における実態調査であり、必ずしもパプア州における参加型開発の全体像を示すことにはならないものの、パプア州の開発を理解する上で参考になる。以下に、同州における開発の特長あるいは留意事項について考察する。

第 1 の特徴として、パプアはインドネシアにあるものの、パプアの人材はインドネシアの人材とは異なることが挙げられる。多くのドナー国や、東部インドネシア地域で活動するインドネシアの団体 (BakTI や COMMIT) が指摘するように、歴史的・文化的背景に起因するパプア人達の生活行動様式や価値観が、パプア地域における開発を遅らせていると認識される。元来、狩猟を生活の糧とする文化を持ち、農耕文化が定着しにくい。また、それが故に中長期的な観点で開発に取り組みにくいといった見方を完全に肯定する必要はないが、否定しきれない。特に開発人材の育成や技術移転を行う場合、この点を念頭に、基礎教育の段階から長期的人材育成プログラムを実施することが望ましい。

第 2 の特徴として、上記とも関連し、パプアの開発は外部人材に大きく依存せざるを得ない実情にあることが指摘出来る。開発プログラムを効率的に実施し、短期的に効果を上げようとする場合、プログラムの計画・実施を支える外部人材が欠かせない。このことは、RESPEK/ PROSPEK で 1,000 人ものファシリテーターを雇用・配置したことから領ける点であろう。「住民達がプログラムに対しオーナーシップを抱くという意識が低く、プログラムの実施に対しておおよそ無関心である」といった評価がある一方、住民らのファシリテーターに対する評価は高い。このことは、住民らがパプアにおける開発は外部の人達がやってくれるものだと理解していることを意味する。このような意識を短期間で変革することは困難であり、パプア開発は今しばらく外部人材に頼るしかならう。

第 3 の特徴は、地理的・地勢的条件に関するもので、大規模／集中型の開発ではなく小規模／分散型の開発が地方開発の基本型であること。ジャワとは異なり、パプアでは広大な土地に人口が分散している。このような条件にあって、道路アクセスの改善や水供給改

善といった基礎的生活インフラの整備ニーズが依然として大きい。国家中期開発計画では、同州の東西南北を貫くインフラ（道路）の整備が謳われているものの、コスト＝ベネフィットの観点から、それを実現するには時期尚早と云わざるを得ない。村落群を対象として、道路アクセスや水供給システムの整備を進めていくことが当面の現実的課題である。

## 2) 我が国の協力可能性について

パプア州への協力・支援を考えるにあたっては、上述の3つの特徴、すなわちパプア人の特徴、外部人材の活用、小規模／分散型のプログラム実施を念頭に「日本らしい協力プログラム」をデザイン出来るかどうか勝負どころとなろう。

USAID やオーストラリアは外交戦略的な意味合いもあり、保健衛生や女性エンパワメント等の特定分野を対象に、外部リソースを活用しながら支援プログラムを実施・継続しているところ、我が国がなすべき協力は何か。同様のアプローチで BaKTI や COMMIT といった団体の力を活かしつつ、開発ファシリテーション研修を実施したり、保健・教育サービス改善プログラムを実施するという選択肢は現実的と言える。一方、国家中期開発計画の実現を支援すべく、基幹インフラ整備、土地利用（移住地含む）・産業経済振興等を包含する四半世紀スパンの長期開発 M/P の作成に協力するという方法もあろう。技術的にはこういったアイデアが考えられるが、それらを実施する外交的・経済的妥当性を検証することが必要であることは言うまでもない。

人材育成に関し、JICA は 1990 年から 2002 年にかけて、スマトラ島とカリマンタン島において、両島の 11 大学のエンジニアリング部門の教授陣の能力向上を通じ、地元の開発を支える人材の育成強化の協力を実施した経験がある。この過去の遺産を活かし、パプアやマルクなど東インドネシアの複数の大学を対象として、円借款により強化されたハサヌディン大学工学部を拠点として、類似の協力を行い、パプア等での開発の指導者を育成することで、文化的、歴史的差異を克服し、持続的な開発を支援することも検討の意義があると思われる。

以 上

添付： 村落開発事業（PNPM-RISE）に係る受益者からの聞き取り調査結果要表

基本事項						
施設内容	水供給		道路		排水	
	A	D	B	C	B	D
村	614戸	当初:1860戸 →35戸	1798m	4030m 戸	600 222m 0戸	5 300m
援助形態	PNPM	PPIP	PPIP	PNPM	PPIP	PPIP
CDP有無	CDP X	CDP O	CDP X	CDP O	CDP X	CDP O
人数	32人	10人	41人	44人	9人	10人
男/女	38/63	20/80	49/51	48/52	56/44	60/40
既婚率	97%	90%	95%	95%	89%	90%
農民率	59%	0	61%	70%	100%	0%
主婦率	38%	60%	32%	22%	22%	20%
援助形態の認識						
援助形態の認識	100%	100%	100%	100%	100%	100%
村集会	88%	50%	83%	57%	67%	70%
村から	16%	10%	10%	30%	44%	20%
事業への参加度合						
事業への参加	84%	60%	98%	93%	78%	40%
事業会合	81%	17%	48%	41%	86%	50%
労働奉仕	4%	0%	8%	15%	0%	25%
事業形成のレベル						
村集会	84%	50%	93%	64%	78%	20%
集落レベル	25%	50%	5%	2%	11%	10%
知らなかった	16%	40%	2%	32%	22%	80%
女性の案件形成への参加度						
積極的	9%	30%	0%	7%	0%	0%
かなり	69%	20%	66%	41%	78%	10%
非活動的	3%	10%	32%	18%	0%	10%
無回答	0%	0%	0%	0%	0%	60%
計画と実施の整合性						
適合	94%	100%	95%	70%	78%	30%
非適合	0%	0%	0%	0%	0%	40%
わからない	6%	0%	5%	30%	22%	0%
実施参加内容						
参加度合	81%	70%	100%	100%	100%	40%
土地提供	6%	10%	24%	23%	22%	0%
労働提供	44%	40%	61%	66%	67%	75%
弁当提供	31%	10%	44%	34%	44%	0%
維持管理者						
KPP	66%	100%	24%	0%	33%	0%
LKM	63%	0%	73%	91%	67%	40%
C Leader	9%	20%	2%	70%	0%	50%
維持管理費用の認識						
Community	0%	20%	0%	95%	0%	30%
V Fund	6%	0%	29%	32%	22%	10%
Fee 毎月	63%	80%	0%	0%	100%	0%
収穫後	0%	0%	100%	0%	0%	0%
資金なし	0%	0%	0%	0%	0%	50%
維持管理の問題への関与						
関与せず	78%	0%	88%	98%	100%	10%
関与技術	22%	100%	12%	2%	0%	90%
関与資金	0%	10%	0%	0%	0%	0%
関與其他	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ファンリテーターへの評価						
良くやった	97%	20%	100%	47%	100%	50%
やっていない	0%	80%	0%	47%	0%	50%
分からない	3%	20%	0%	7%	0%	0%
ファンリテーター良い点・悪い点						
業務主導	91%	10%	98%	60%	100%	20%
村での居住	10%	0%	0%	24%	0%	0%
村人と協働	0%	0%	0%	0%	0%	0%
助言	3%	10%	2%	5%	0%	10%
適切監理	0%	0%	0%	0%	0%	0%
スタッフのみ交流	3%	30%	0%	11%	0%	70%
知らない	3%	50%	0%	0%	0%	0%
全体評価						
満足	75%	10%	61%	93%	89%	20%
かなり満足	25%	90%	39%	7%	11%	20%
不満足	0%	0%	0%	0%	0%	60%
その他	0%	0%	0%	0%	0%	0%