

平成 30 年度外務省 ODA 評価

インドネシア国別評価
(第三者評価)

報告書

平成 31 年 3 月

国際航業株式会社

はしがき

本報告書は、国際航業株式会社が、平成30年度に外務省から実施を委託された「インドネシア国別評価」について、その結果を取りまとめたものです。

日本の政府開発援助（ODA）は、1954年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODAの管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心としたODA評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の対インドネシア援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対インドネシア援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施に当たっては、アジア経済研究所新領域研究センターの佐藤寛上席主任調査研究員に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、明治学院大学国際学部国際学科の頼俊輔准教授にアドバイザーとして、インドネシアについての専門的な立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）、現地ODAタスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー、NGO関係者など、多くの関係者からもご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

平成31年3月

国際航業株式会社

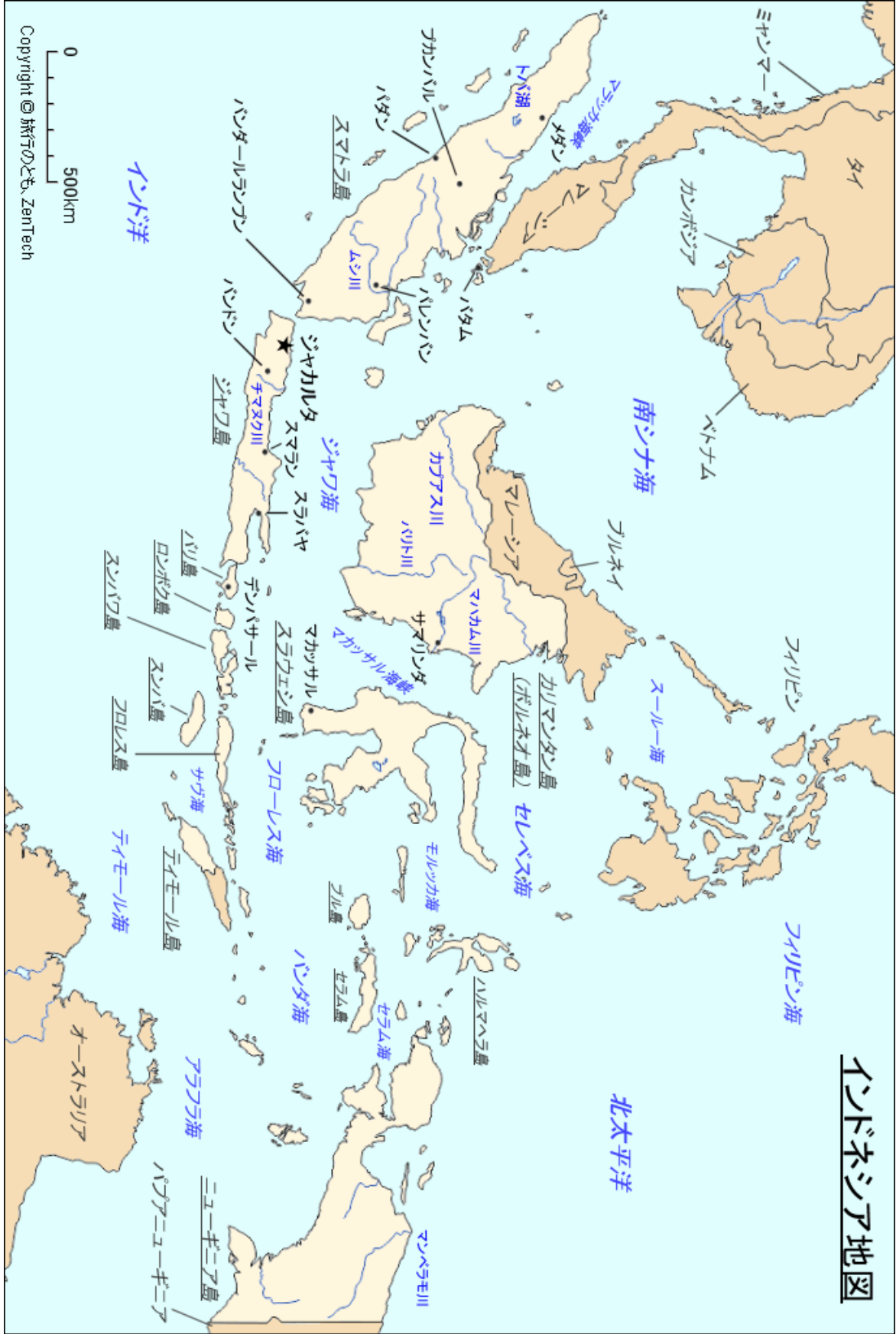
目次

第1章	評価の実施方針	1
1-1	評価の背景と目的	1
1-1-1	背景	1
1-1-2	目的	1
1-2	評価対象	1
1-3	評価方法	2
1-3-1	評価の内容	2
1-3-2	レーティング	2
第2章	インドネシアの概況と開発動向	3
2-1	インドネシアの政治・経済・社会状況	3
2-2	インドネシアの開発課題	4
第3章	評価結果	5
3-1	開発の視点	5
3-1-1	政策の妥当性	5
3-1-2	結果の有効性	10
3-1-3	プロセスの適切性	30
3-2	外交の視点	35
3-2-1	外交的な重要性	35
3-2-2	外交的な波及効果	37
第4章	提言	39
別冊		
1	略語一覧	
2	評価の枠組み	
3	開発の視点からの評価に関するレーティングの検証項目	
4	外交の視点の検証項目	
5	目標体系図	
6	評価の対象の概況・開発動向に関するデータ	
7	評価結果に至る調査・分析内容	
8	評価主任・アドバイザーによる補論	
9	現地調査日程	
10	訪問先一覧(国内・現地)	
11	現地調査写真	
12	参考文献	

図表目次

図 1: インドネシア1人当たりGDPとGDP年成長率の推移(2008年-2017年).....	3
図 2: インドネシア人口と貧困人口の推移(2008年-2017年)	4
図 3: 日本のODA政策とインドネシアの開発政策	5
図 4: 日本の対インドネシア援助額(支出総額ベース, 2008年-2016年)	11
図 5: 二国間・国際ドナーの対インドネシア援助額(2008年-2016年各年支出総額)	12
図 6: インドネシアにおける投資上の課題の推移(2016年度の上位5つの課題を回答した企業 の割合)	14
図 7: 生産面で問題とした製造業の割合	14
図 8: 国際競争力におけるインフラ指数.....	14
図 9: スラウェシ各州における貧困人口の割合推移	21
図 10: 国別援助計画/開発援助方針/開発協力方針の策定プロセス	32
表 1: レーティングの基準.....	3
表 2: 政策の妥当性のサブレーティング結果	10
表 3: 日本の国別援助額の順位(支出総額ベース)	11
表 4: 経済インフラ整備の目標	12
表 5: 3つの援助政策の下で借款契約が行われた新規電源開発事業.....	13
表 6: ビジネス環境整備の目標	15
表 7: 不均衡是正・地域開発の目標.....	19
表 8: 防災分野の目標.....	22
表 9: 気候変動・自然環境保全対策分野の目標.....	25
表 10: アジア地域及び国際社会の課題への対応の目標	27
表 11: 鳥インフルエンザの発生状況.....	29
表 12: 結果の有効性のサブレーティング結果	30
表 13: プロセスの適切性のサブレーティング	35
表 14: 重要なパートナーに関する調査結果	35
表 15: 日本が信頼できる理由	39

インドネシア地図



平成 30 年度インドネシア国別評価

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

1-1-1 背景

インドネシア国別評価はこれまで、2003 年度及び 2007 年度に実施されている。本評価は前回以降 10 年ぶりとなる。

この間、技術協力・無償及び有償資金協力を一元的に実施する新 JICA が誕生し ODA 大綱が開発協力大綱へ改定されるなど、日本の ODA の枠組みに大きな変化が生じた。日本・インドネシアの二国間関係やインドネシアの国際経済情勢においては、2008 年 7 月の日・インドネシア経済連携協定(JI-EPA)の発効、2015 年の東南アジア諸国連合(ASEAN)共同体の発足という、重要な転機があった。また、インドネシアにおいては、10 年ぶりに政権が交替しジョコ・ウィドド大統領が 2014 年 10 月に誕生した。ジョコ政権は 2015 年 1 月に「9 つの優先課題」を盛り込んだ「国家中期開発計画 2015-2019」を発表し、国際競争力の向上やインフラ整備、地域間格差の是正などの方針を打ち出した。同国は、ASEAN 唯一の G20¹メンバー国であり、国際社会において期待される役割は大きい。同国の開発方針を踏まえた支援を行うことは、同国の安定と発展、ひいては日本を含むアジア地域の安定と発展に不可欠である。さらに、両国は 2018 年に国交樹立 60 周年を迎え、更なる関係の強化が期待される。

本評価は、これまでの実績と課題を確認するとともに、2017 年 9 月に策定された国別開発協力方針など、今後のインドネシアに対する ODA 政策を考える上で、重要な調査である。

1-1-2 目的

本評価は以下を目的として実施する。

1. 対インドネシア ODA の意義を踏まえ、日本の対インドネシア ODA を政策レベルで評価し、今後の ODA 政策の立案や実施のために提言や教訓を得る。
2. 評価結果を公表することで、国民への説明責任を果たすとともに、ODA の透明性を高め、ODA に対する国民の理解と参加を促進する。
3. 対インドネシア政府関係者や、他のドナーへ評価結果をフィードバックし、今後のインドネシアの開発援助における日本の援助の更なる改善を図る。

1-2 評価対象

本評価は日本のインドネシア国に対する支援に関する政策を対象としている。当該政策は具体的には、以下の文書に記されている。

¹ 主要国首脳会議に参加する7か国、EU、ロシア、新興国11か国の合計20の国・地域から成るグループ。

- 対インドネシア国別援助計画(2004 年)
- 事業展開計画(2009 年 5 月 1 日付)
- 事業展開計画(2010 年 8 月 1 日付)
- 国別援助方針(2012 年)と別紙の事業展開計画(2012 年及び 2014 年)
- 国別開発協力方針(2017 年)と別紙の事業展開計画(2017 年)

評価の対象期間は、前回の国別評価報告書が出された 2008 年 3 月以降、2018 年 12 月までとする。対象に含まれる個別案件は原則として、国別援助計画(2004 年)の策定以降に交換公文(E/N)が結ばれ、かつ、2008 年 3 月以降に事業が完了、事業開始、あるいは実施中のもので、事業展開計画に掲載されているものとする(他省庁 ODA や拠出金事業は除く)。

1-3 評価方法

1-3-1 評価の内容

本評価は、「ODA 評価ガイドライン第 11 版」(以下、「ガイドライン」)が示す評価手法に従った。評価内容は「評価の枠組み」(別冊参照)に示したとおり、開発の視点からの評価と外交の視点からの評価から構成される。開発の視点からの評価は、経済開発協力機構／開発援助委員会(OECD/DAC)の評価 5 項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)をベースに政策・プログラムレベルの評価基準としてガイドラインが設定している、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の 3 つの評価項目からの評価である。外交の視点からの評価は、対インドネシア ODA が日本の国益にどのように貢献することが期待されるのか(外交的な重要性)、そして日本の国益の実現にどのように貢献したか(外交的な波及効果)を評価するものである。

また、前節で示した政策文書ではおおむね、ODA の大目標、重点分野(中目標)、開発課題(小目標)、協力プログラムという階層構造で ODA 政策が表されている。これら进行分析して ODA 政策の目標体系を整理した結果、1. 経済インフラ整備、2. ビジネス環境整備、3. 不均衡是正・地域開発、4. 防災、5. 気候変動・自然環境保全対策、6. アジア・国際社会の課題への対応の 6 つを ODA 政策の主たる分野として抽出した(別冊「目標体系図」参照)。結果の有効性の評価など分野ごとの評価が適当な場合には、これら 6 分野ごとに評価を行う。

1-3-2 レーティング

開発の視点の評価においては、上記の 3 つの評価項目それぞれにいくつかのサブ項目を設定し、各サブ項目においてサブレーティング(①低い、②中程度、③高い)を行う。その結果を下表のレーティング基準に照らして、3 つの評価項目を「A 極めて高い、B 高い、C 一部課題がある、D 低い」のいずれかにレーティングする。

表 1:レーティングの基準

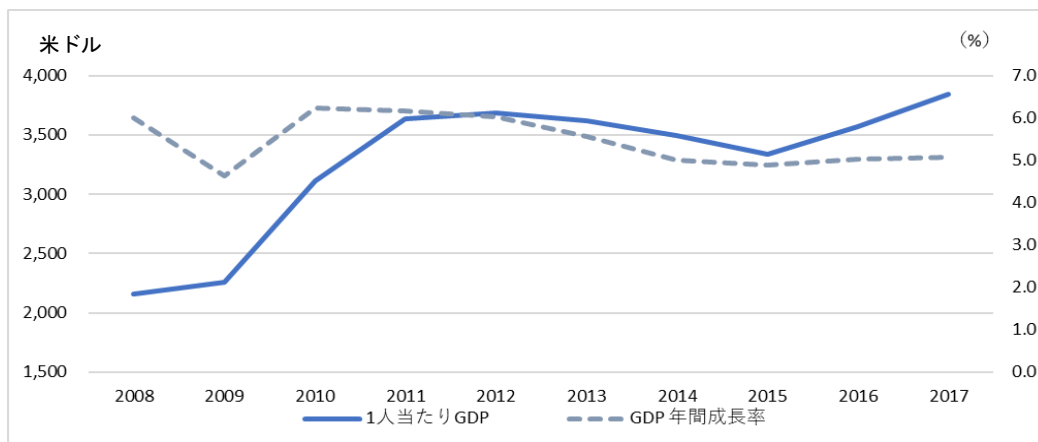
A:極めて高い(サブレーティングがすべて③)
B:高い(サブレーディングがおおむね③)
C:一部課題がある(サブレーティングがおおむね②)
D:低い(サブレーティングがおおむね①)

第2章 インドネシアの概況と開発動向

2-1 インドネシアの政治・経済・社会状況

インドネシアは東南アジアの南部に位置し、国土面積は約 191 万平方キロメートル（日本の約 5 倍）、人口は約 2.6 億人（世界第 4 位）である²。人口の 87%³がイスラム教徒であり、世界最大規模のイスラム人口を有する。2004 年 10 月に初の大統領直接選挙で前ユドヨノ大統領が選出されて以降、国内の政治・経済状況はおおむね安定しており、2008 年には東南アジアで唯一、G20 メンバー入りを果たした。2014 年 10 月には 10 年ぶりの政権交代が行われ、新たにジョコ・ウィドド大統領が選出された。

同国の経済成長はアジア通貨危機以降は低迷したものの、2000 年以降は約 5-6% 台の堅調な国内総生産（GDP）成長率を維持している⁴。一人当たり GDP（名目米ドル）は 2,161 米ドル（2008 年）から 3,847 米ドル（2017 年）へと増加している。貿易収支は 2015 年以降は黒字であったが、2018 年上期には輸出が輸入を上回り赤字化した⁵。



出所: World Bank Open Data (一人当たり GDP は左軸, GDP 年成長率は右軸)

図 1: インドネシア 1 人当たり GDP と GDP 年成長率の推移 (2008 年-2017 年)

経済成長に伴い貧困率は 21.7% (2008 年) から 5.7% (2017 年) へと減少した (図 2)⁶。しかし、社会における所得格差を表す指標であるジニ係数は過去 10 年間を通して大

² インドネシア中央統計局 (BPS) 参照

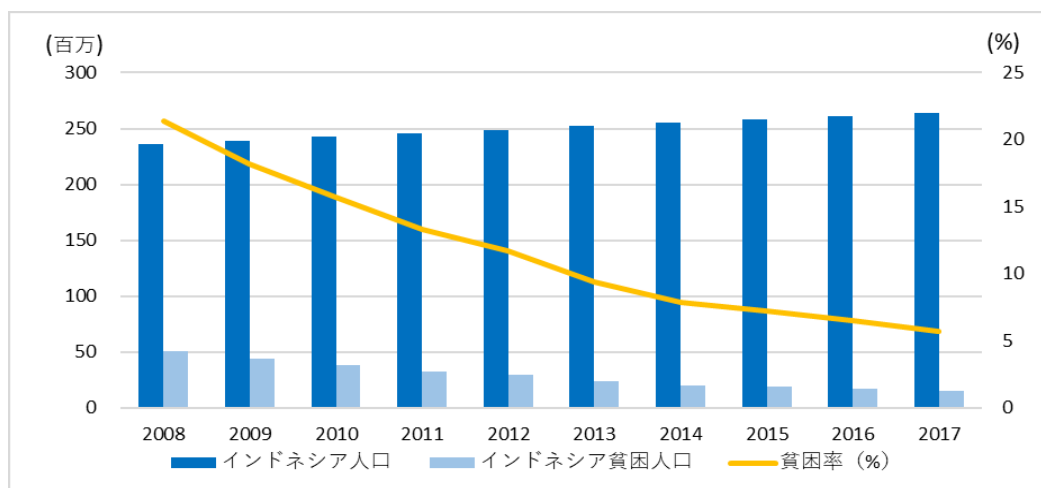
³ 外務省ウェブサイト参照

⁴ World Bank Open Data 参照

⁵ インドネシア商業省 <http://www.kemendag.go.id/en/economic-profile/indonesia-export-import/indonesia-trade-balance> (元データは BPS 参照)

⁶ World Bank Open Data 参照。国際貧困ラインを 2011 年購買力平価に基づき 1 日 1.90 ドルとして設定

きな変化はなく、0.4 前後を推移している⁷。GDP が高い都市は首都ジャカルタを有するジャワ島に集中する傾向にあるため、ジャワ島と他の地域との間における経済格差は大きく開いており、地域間格差の是正は同国の課題の 1 つとなっている⁸。



出所: World Bank Open Data

図 2: インドネシア人口と貧困人口の推移(2008 年-2017 年)

国家開発企画庁(BAPPENAS: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional)が 2045 年までのインドネシアの国家成長ビジョンをまとめた Visi Indonesia 2045 のドラフト⁹によると、1 人当たり GDP は 2025 年に 6,701 米ドル、2030 年に 9,715 米ドル、2045 年には 28,934 米ドルへと成長し、2040 年代半ばにはインドネシアの GDP は世界第 4 位の経済規模になることを見込んでいる。また、年間経済成長率は 5.5～7%とされている。このシナリオどおりに進む場合、インドネシアは今後 20 年以内で中進国から卒業することが見込まれている¹⁰。

2-2 インドネシアの開発課題

インドネシアの開発計画は、2005 年から 2025 年までの長期計画を示した国家長期開発計画の下、その 5 か年計画である中期開発計画が策定されている。本評価の評価対象期間には 3 つの中期開発計画(2005-2009, 2010-2014, 2015-2019)が発表された。ユドヨノ第一次政権では、高い貧困率、失業率の改善が課題とされるなか、中期開発計画(2005-2009)では、マクロ経済の安定、貧困削減、投資環境の整備などが重点分野として掲げられ、国内の投資環境の整備やインフラ整備が推進された。ユドヨノ第二次政権でもこの基本方針は変わらず、中期開発計画(2010-2014)においてインフラ整備、貧困削減、ガバナンス改革などに重点的が置かれた。その後、現ジョコ政権では、

⁷ Statistik Indonesia 2010年,2011年,2012年,2013年,2014年,2015年,2016年,2017年,2018年を参照

⁸ 地域間格差については別冊参照。

⁹ VISI Indonesia 2045 資料, 2017 年 9 月 26 日付版 (<https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/BahanPaparanMPPN-VisiIndonesia2045-25September2017.pdf>)

¹⁰ 同上

開発方針を「成長」から「分配」へと転換し、中期開発計画(2015-2019)では人的資源開発、重点セクター開発、地域格差是正に重点が置かれている。これらの方針の下、国内のインフラ整備、外資規制緩和や官民連携(PPP)制度の整備など、投資環境整備が積極的に進められているほか、貧困層向けサービスや社会保障制度の拡充も推進されている。

第3章 評価結果

3-1 開発の視点

3-1-1 政策の妥当性

本節では、日本の対インドネシア ODA 政策の妥当性を評価する。評価対象期間(2008-2018)における、日本側の ODA 政策およびインドネシア側の開発政策の変遷を、下に図示した。

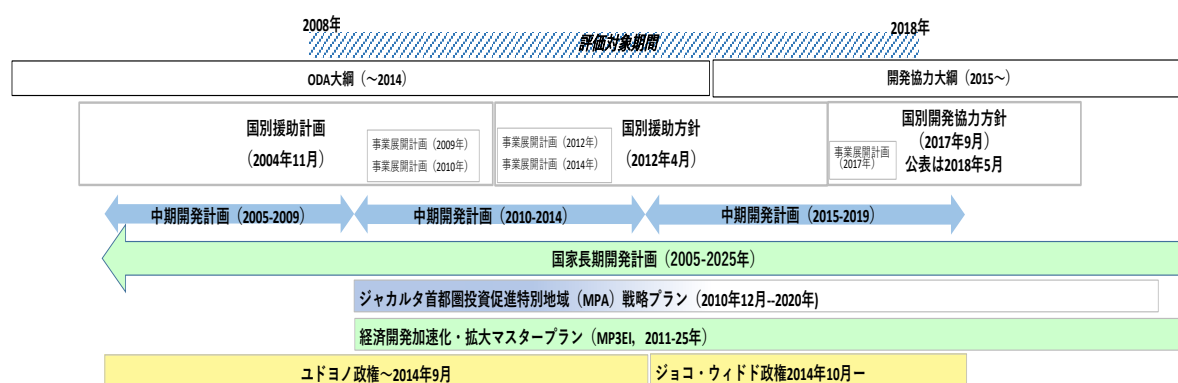


図 3: 日本の ODA 政策とインドネシアの開発政策

(1) インドネシア国の開発ニーズとの整合性:

(ア) 中期開発計画との整合性

図 3 から、国別援助計画(2004 年)とインドネシア国の中期開発計画(2005-2009)、国別援助方針(2012 年)と同計画(2010-2014)、国別開発協力方針(2017 年)と同計画(2015-2019)との整合性を、それぞれ検証した。

国別援助計画(2004 年)と中期開発計画(2005-2009)との整合性は、2007 年度インドネシア国別評価報告書(以下、「2007 年度評価報告書」)で検証されている。中期開発計画の 3 つの柱と国別援助計画(2004 年)の重点 3 分野は対応しており、両者の整合性が高いことが確認されている。

国別援助方針(2012 年)と中期開発計画(2010-2014)にも整合性が見られる。中期開発計画(2010-2014)は基本理念を繁栄、民主主義、正義とし、11 の重点分野を掲げた。他方、国別援助方針(2012 年)では、インドネシアの更なる経済成長への支援としてジャカルタ首都圏を中心としたインフラ整備支援、不均衡是正として主要な交通・物流網の整備や地方の拠点都市圏整備支援、アジア地域および国際社会の課題に対する対応能力強化支援として、海上安全、テロ対策、地球環境問題への対策支援を掲げており、中期開発計画(2010-2014)の 11 の重点分野を網羅している。また、インドネシアの

援助国化支援も明示している。

続いて、中期開発計画(2015-2019)は、9つの優先課題の下、重点開発方針として①人材資源開発、②重点セクターの育成、③地域格差の是正による公平な成長を掲げている。これに対し国別開発協力方針(2017年)は、上記中期開発計画に「国際競争力の向上やインフラ整備、地域間格差の是正などの方針が確認された」とし、こうした開発方針を踏まえた支援を行い、アジア地域の安定と発展に不可欠であるインドネシアの安定と発展に寄与することを、対インドネシアの開発協力のねらいとし、重点分野(中目標)を設定している。中目標(1)「国際競争力の向上に向けた支援」において投資促進やビジネス環境整備、高等人材の育成を目指した点は①及び②と、中目標(2)「均衡ある発展を通じた安全で公正な社会の実現に向けた支援」では地方の生活の質の向上を支援する点で③と整合している。また中目標(3)「アジア地域及び国際社会の課題への対応能力向上に向けた支援」は、9つの優先課題の一つ目「安心感ある国家の樹立」のなかで国際社会における役割の強化を掲げている点と方向性を一にする。

中期開発計画(2015-2019)は加えて、海洋開発による発展の可能性を指摘し、そのための政策を具体的に示したところに特徴がある。運輸省、海洋水産省、観光省、エネルギー・鉱物資源省を管轄し、水産から海洋安保、海上輸送路などを統括する海事担当調整省が新設されるなど、海洋国家構想をジョコ政権は特に強調している。他方、日本の協力案件の中には、海洋国家としての開発課題に対応していると思われる案件¹¹もあり、本案件は、第二の重点分野である地域間格差の是正に合致するとしてインドネシアの政策との整合性が確認されているが、国別開発協力方針(2017年)には、海洋国家構想への支援方針はジョコ政権が強調するほどには明示していない。

(イ)MP3EI との整合性

経済開発加速化・拡大マスタープラン(MP3EI)(2011-2025)は、国家長期開発計画(2005-2025)やその間の中期開発計画を補完・推進する計画として策定された。MP3EIは全国各地の特性に合わせて選定された22の業種を振興し、6つの経済回廊によって全国の産地を連結しようという総合的国土開発計画と言える。戦略として、①6つの経済回廊に沿った地域の経済的ポテンシャルの開発、②国内及び国外とのコネクティビティ強化、③人材や科学技術の強化の3つが掲げられている¹²。

これに対して国別援助方針(2012年)は、まず①の6つの経済回廊の一つ、ジャワ経済回廊に位置するジャカルタ首都圏投資促進特別地域(MPA)の開発について両国間で署名された協力覚書に基づき、MPA開発を重要課題と位置付けている。また、②、③についても、国別援助方針(2012年)はその重要性を認識し、地域拠点開発や高等人

¹¹ 2018年7月31日、海事担当調整省が管轄する海洋水産省の「離島における統合海洋水産センタープログラム」を対象として、25億円を限度とする財政支援型の無償資金協力の贈与契約(G/A)が締結された。その事前評価では、これは開発援助方針(2012年)の重点分野「不均衡の是正と安全な社会造りへの支援」に合致するとしている。なお、この無償資金協力は、2017年1月の日・インドネシア首脳会談において安倍総理大臣から言及があり、「戦略的パートナーシップの強化に関する日本・インドネシア共同声明」にも記載された、離島開発分野の協力を具体化するものである。

¹² <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2012/12/06/master-plan-2011-2025-id0-1354731495.pdf>

材育成を目標に置いている。

一方、続く国別開発協力方針(2017 年)では、MP3EI あるいは MPA 合意への言及がない。これは、2014 年 10 月のジョコ政権発足に伴い、MP3EI の目指した地域開発やインフラ整備がインドネシアにとっての重点課題であることに変わりはないものの、政策や実施方針は仕切りなおしとなり、MPA 合意も事実上は無効となったためである。「3-1-3 プロセスの適切性(2)実施プロセスの適切性」の項で詳述するように、国別開発協力方針(2017 年)では MPA 構想から発生した個別事業は別の名のプログラム下に置かれたが、同方針策定にあたりプログラム組み換えの経緯を示す文書や記録は確認できなかった。

(ウ)援助政策策定スケジュールに起因する妥当性について

インドネシアの大統領選挙は 5 年ごとに行われ、新政権発足時には 5 か年計画である中期開発計画が発表される。一方、国別の ODA 政策文書(国別援助計画/開発援助方針/開発協力方針と呼ばれる)は、更新周期は 5 年を基本としつつも固定されていない。最も基本となる両国の文書更新の時期のずれが、ODA 政策の妥当性を欠く可能性がある。

評価対象期間中に見られる時期のずれは、まず、中期開発計画(2010-2014)策定から国別援助方針(2012 年)策定までの 2 年間に見られる。国別援助計画(2004 年)は 8 年という長期にわたったが、同計画は 3 つの重点分野の下に広範な重点課題を掲げていたこと、ユドヨノ政権が二期続いたことなどから、中期開発計画(2010-2014)と特段の齟齬は見られない。また、ユドヨノ第二次政権による MP3EI に関連して MPA 構想支援に関する協議が両国で重ねられ、2010 年 12 月締結の MPA 協力覚書を反映させて 2012 年 4 月に国別援助方針が策定されたのは、妥当なスケジュールと言える。

もう一つは、中期開発計画(2015-2019)と国別開発協力方針(2017 年)との時期のずれである。2014 年 10 月のジョコ政権の発足後、MP3EI は開発方針として明示されなくなり、MPA 合意も棚上げとなった。しかし、開発協力方針(2017 年)が公表される 2018 年 5 月までは対外的に国別援助方針(2012 年)が有効で、同方針の開発課題 1-1(小目標)「首都圏インフラ整備」に掲げている、MPA 構想を軸にインフラ整備などを支援するという援助方針は、この間妥当性を欠くこととなった。

(2) 日本の上位政策との整合性

(ア)ODA 大綱・ODA 中期政策と国別援助方針(2012 年)との整合性

2005 年 2 月の ODA 中期政策は、2003 年 8 月の ODA 大綱における考え方や取り組みなどをより具体的に示す文書であり、重点課題として①貧困削減②持続的成長③地球的規模の問題④平和の構築を掲げている。他方、国別援助方針(2012 年)は、重点分野「(1)更なる経済成長への支援」「(2)不均衡の是正と安全な社会造りへの支援」において ODA 中期政策の重点課題①②に、また(2)は防災・災害対策支援を含んでいることから③とも整合している。重点分野「(3)アジア地域および国際社会の課題への対

応能力向上のための支援」は③及び④と整合している。

(イ)開発協力大綱と国別援助計画/開発援助方針/開発協力方針との整合性

2015 年 2 月の開発協力大綱は 3 つの重点分野を挙げており、重点分野「(ア)質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅」に対しては、国別開発協力方針(2017)が中目標(1)として、インフラ整備、法制度構築を通じた経済成長の実現を目指している点で合致している。重点分野「(イ)普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」に対しては、公務員の人材育成・腐敗不正対策、行政能力向上といったガバナンス支援を通じて平和で安定した社会の実現を目指した中目標(2)に合致している。重点分野「(ウ)地球規模課題への取り組みを通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」は、中目標(3)がアジア地域及び国際社会の課題への対応能力向上を掲げている点で合致している。

ODA 大綱から開発協力大綱への最も重要な変更の一つは、開発協力大綱が、開発協力には「我が国政府および政府関係機関によるそれ以外の資金・活動や開発を目的とする又は開発に資する民間の資金・活動との連携を強化し、開発のための相乗効果を高めることが求められ」としている点にある。具体的には、JICA、国際協力銀行(JBIC)、日本貿易保険(NEXI)、海外交通・都市開発事業支援機構(JOIN)などとの連携を強化し、民間部門の多様な力を動員・結集するための触媒としての役割を果たせるよう、様々な主体との互恵的な連携を強化すると明記している。

これに対して、国別開発協力方針(2017 年)には触媒としての ODA のための連携強化について記載がない。これは、PPP の枠組みの強化促進が留意事項として記載されていた国別援助方針(2012 年)と対照的である。実際には民間連携の動きは活発であり、インドネシアのニーズに応じて民間投資の誘引に繋がっているが、インフラ整備へ民間資金を積極的に導入したいというインドネシア側のニーズが強くあること、インドネシアに対する開発協力は今後民間セクターが主体になり実施されていくとみられることに鑑みれば、開発協力方針に、多様な主体との連携の強化をより明確に記すべきであったものと考ええる。

(3) 国際的な優先課題との整合性:

ミレニアム開発目標(MDGs)に対しては、目標1「極度の貧困と飢餓の撲滅」、目標5「妊産婦の健康改善」、目標7「環境の持続可能性の確保」が国別開発計画(2004 年)に明記され、これらに貢献するプロジェクトが実施されてきた。

持続可能な開発目標(SDGs)については、インドネシア政府は SDGs への取り組みに積極的であり、中期開発計画(2015-2019)には SDGs の目標が多く反映されている。国別開発方針(2012 年)及び国別開発協力方針(2017 年)にも SDGs への対応協力方針が見られる。また、日本の SDGs 実施指針に照らしても、先に示した開発協力大綱の3つの重点課題との整合、気候変動対策への支援などにおいて整合が見られる。

国別援助方針(2012 年)及び開発協力方針(2017 年)の冒頭では、インドネシアへの支援が同国の安定と発展に寄与し、ひいては ASEAN 地域の安定と発展に寄与するこ

とを明記していることから、ASEAN 連結性マスタープラン(MPAC)や ASEAN Connectivity 2025 といった ASEAN の政策にも整合するといえる。両方針が一貫して重視しているインフラ開発支援は、インドネシア国内の連結性強化、さらには ASEAN にとっての物的な連携(Physical connectivity)に寄与するものであり、また、両方針が重点分野「アジア地域及び国際社会の課題への対応能力向上のための支援」において謳っている南南協力は、ASEAN の掲げる人的な連携(People Connectivity)と合致するものである。

(4) 他ドナーとの関連性

支援国会合(CGI)が 2007 年に廃止されて以降、国家開発企画庁がドナー間の関係調整役を担っている。2009 年 1 月には、ジャカルタコミットメントという援助協調に関する文書が 22 のドナーや国際機関との間で署名され¹³、被援助国であるインドネシア政府は、援助の開発効果を高めるべく自らが援助協力に関しイニシアティブをとると表明した。現在は、各ドナーがインドネシア国外務省や国家開発企画庁と個別に支援に関する協議を行っている。

各ドナーの特徴として、借款については、世界銀行(WB)やアジア開発銀行(ADB)は財政支援に重きをおいており、インドネシア政府側はそのオーナーシップを発揮している。日本に対しては技術的な期待が高く、プロジェクトローンによるインフラ整備支援はその期待の現れである。CGI のようなドナー会合による調整はなくとも、インドネシア政府がそれぞれのドナーから必要な支援を引き出している状況にある。技術協力については、JICA アドバイザーとインドネシア側関係省庁とによる個別のコミュニケーションのほか、JICA や他ドナーが集まって地熱分野や都市環境分野などテーマ別に会合が行われている¹⁴。包括的なドナー会合はないが、分野や課題に応じて随時他ドナーとの情報共有・連携が図られている。

(5) 日本の比較優位性

日本の比較優位性は、目標体系図から抽出した 6 分野において検証した。

- (ア)経済インフラ整備:日本のインフラの質の高さが評価されている。長年にわたり支援を続けてきたインフラ整備への信頼と期待は依然として大きい。
- (イ)ビジネス環境整備:日本貿易振興機構(JETRO)やジャカルタジャパンクラブ(JJC)を通じて企業の声を集め、企業の目線に立った支援を可能としている。
- (ウ)不均衡是正・地域開発:沿岸の地域開発や海洋の安全などの課題において、同じ「海洋国家」として知見を共有できる。
- (エ)防災:地震、津波、火山噴火など同様な自然災害の経験の蓄積を活用した支援

¹³ ジャカルタコミットメントとは、1) カントリーオーナーシップの強化、2) 効果的・包括的な開発パートナーシップの構築、3) 援助効果に関するモニタリングとレビュー・評価の強化を掲げた2014年を目標年とするロードマップである。

¹⁴ 2017年にJICAがドナー勉強会を持ち回りで行うことを提案し、2017年はJICAが幹事となり2回実施し、その後、他ドナーが持ち回りで実施している。

ができる。

(オ) 気候変動・自然環境保全対策：日本の公害対策や省エネ技術など、環境対策の経験や教訓に基づく技術や制度、人的資源を活用した支援ができる。

(カ) アジア地域及び国際社会の課題への対応：同じアジアの G20 メンバーとして、対応すべき課題や果たすべき役割を共有しており、優位性ある支援が可能である。

(6) 評価結果

政策の妥当性の評価結果は、【B：高い】である。

表 2：政策の妥当性のサブレーティング結果

サブ項目	サブレーティング(①低い, ②中程度, ③高い)
インドネシア国の開発ニーズとの整合性	② 中期開発計画と国別援助計画(2004年), 国別援助方針(2012年), 国別開発協力方針(2017年)とそれぞれ整合している。しかし, 国別開発協力方針(2017年)の公表時期が遅く, 前政権時に策定された日本の援助方針の一部に妥当性を欠く期間があった。
日本の上位政策との整合性	② 国別開発協力方針(2017年)は, 支援分野については妥当性があるが, 支援のあり方として開発協力大綱が掲げる「連携の強化」について明確な記載がない。
国際的な優先課題との整合性	③ MDGs, SDGs 及び ASEAN の政策において整合していた。
他ドナーとの関連性	③ 包括的なドナー会合はないが, 分野・課題に応じて随時他ドナーとの情報共有・連携が図られている。
日本の比較優位性	③ 目標体系図により抽出された6分野では, それぞれ日本の比較優位が見られた。

3-1-2 結果の有効性

本節では、3つの政策文書「国別援助計画(2004年)」「国別援助方針(2012年)」「開発協力方針(2017年)」に基づく支援の有効性を検証する。サブ項目は、投入実績(インプット)、支援の実績(アウトプット)、効果(アウトカム)である。

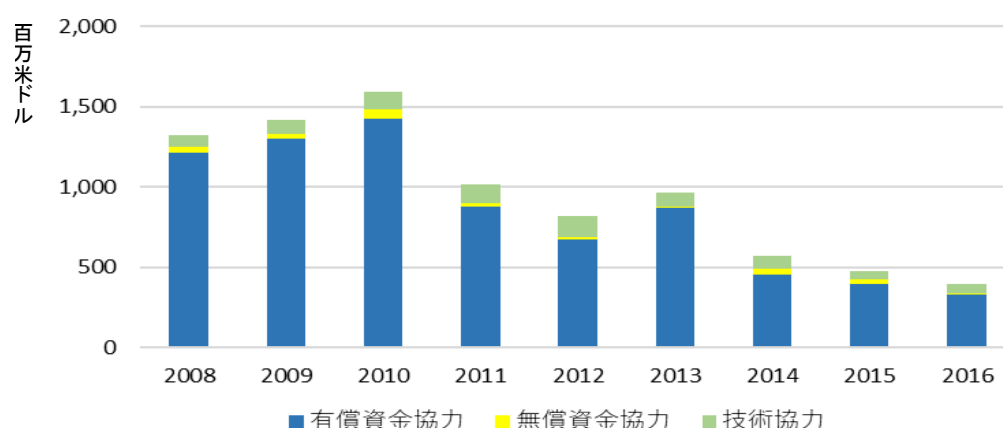
インプットについては、評価対象期間の対インドネシア援助額を評価する。

アウトプットとアウトカムについては、目標体系図から抽出した6分野についてそれぞれ確認する。評価対象期間に二度、上記政策文書の改定がなされたが、その改定の度に、それぞれの事業展開計画の重点分野(中目標)、開発課題(小目標)、協力プログラム、及びそれらの下にある各案件の位置付けが、目標体系図の矢印が示すとおり変更している。その位置付けの変更により、属している開発課題(小目標)や協力プログラムが開始時と終了時とで異なっている案件が多々あり、そのままではそれらが何のために有効であったのかを検証することは困難である。このため、2018 年末の評価時点での政策体系(開発協力方針(2017年))を基準に6分野を抽出し、それ以前の開発課題(小目標)や協力プログラムもこの6分野に位置付けし直した。

(1) インプット

2008 年から 2016 年の間における日本の対インドネシア累計援助額(支出総額)は約 86 億ドルである。同国への年間援助額は 2008 年から 2011 年にかけて 10 億ドルを超えていたが、2011 年以降は減少し、2016 年には約 4 億ドルとなった(図 4)。

日本の全世界向け援助総額における対インドネシア援助額の割合は、9%(2008 年)、11%(2009 年)をピークに減少し、2016 年は 3%となった。日本の国別援助額(支出総額ベース)を金額順に並べると、2008 年から 2015 年までインドネシアは 4 位内に入っている。日本の被援助国の中でも同国に対する援助は長らく高い位置付けにあったものの、被援助国卒業にむけその位置付けを下げている(表 3)。



出所:外務省 ODA 白書

図 4:日本の対インドネシア援助額(支出総額ベース, 2008 年-2016 年)

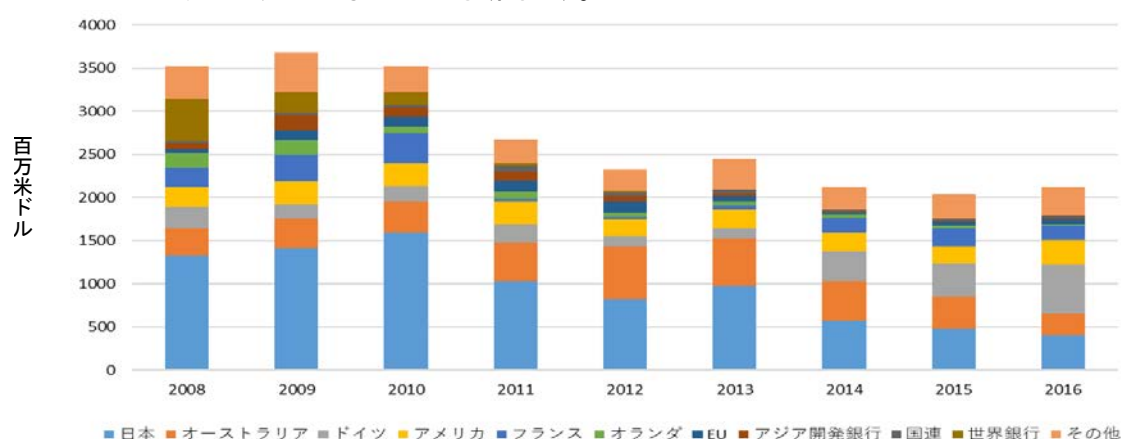
表 3:日本の国別援助額の順位(支出総額ベース)

2008年		2009年		2010年		2011年		2012年		2013年		2014年		2015年		2016年	
順位	国	順位	国	順位	国	順位	国	順位	国	順位	国	順位	国	順位	国	順位	国
1	イラク	1	インドネシア	1	インド	1	インド	1	ベトナム	1	ミャンマー	1	ベトナム	1	インド	1	インド
2	インドネシア	2	ベトナム	2	インドネシア	2	ベトナム	2	インド	2	ベトナム	2	インド	2	ベトナム	2	ベトナム
3	インド	3	インド	3	ベトナム	3	コンゴ民主共和国	3	アフガニスタン	3	インド	3	インドネシア	3	フィリピン	3	イラク
4	中国	4	中国	4	中国	4	インドネシア	4	インドネシア	4	インドネシア	4	フィリピン	4	インドネシア	4	バングラデシュ
5	バングラデシュ	5	フィリピン	5	アフガニスタン	5	中国	5	中国	5	アフガニスタン	5	タイ	5	バングラデシュ	5	ミャンマー
6	ベトナム	6	トルコ	6	トルコ	6	アフガニスタン	6	バングラデシュ	6	イラク	6	バングラデシュ	6	ミャンマー	6	タイ
7	フィリピン	7	スリランカ	7	フィリピン	7	パキスタン	7	フィリピン	7	タイ	7	アフガニスタン	7	イラク	7	インドネシア
8	トルコ	8	アフガニスタン	8	スリランカ	8	フィリピン	8	スリランカ	8	バングラデシュ	8	イラク	8	アフガニスタン	8	ウクライナ
9	スリランカ	9	マレーシア	9	ペルー	9	スリランカ	9	イラク	9	タンザニア	9	スリランカ	9	ヨルダン	9	フィリピン
10	マレーシア	10	パキスタン	10	パキスタン	10	イラク	10	パキスタン	10	ケニア	10	パキスタン	10	ケニア	10	アフガニスタン

出所:OECD Query Wizard for International Development Statistics

二国間および国際ドナー間における対インドネシア援助額(支出総額)では、日本のシェアは第 1 位(35%)である(2008 年から 2016 年までの累計)。また、単年度ベースでも、日本は 2008 年から 2015 年までインドネシアのトップドナーとして同国の経済・社会開発を支援し続けてきた。しかし、近年では日本の対インドネシア援助は減少傾向にあると同時に他ドナーの支援額が増加しており、2016 年にはドイツが日本を抜き対イン

ドネシアのトップドナーとなっている(図 5)。



出所:OECD

図 5: 二国間・国際ドナーの対インドネシア援助額(2008 年-2016 年各年支出総額)

3 つの ODA 政策文書の大目標では、インドネシアの貧困削減、経済成長、国際社会における役割達成への支援を掲げた。このような、まさに国造りを支えようとの方針に対して、上記のような多額の援助をインドネシアに供出してきたことは、主要ドナーとしての日本の期待に適うものとして妥当である。

なお、援助総額としては大きいものではないが、評価対象期間中における ODA のインプットの一形態として、2009 年より民間連携事業が開始された。本事業は日本企業の技術や知見を活用し、途上国における開発課題の解決に資することを目的として、日本企業の海外事業展開を支援するものである。2009 年から 2018 年 11 月時点までの実績では、事業対象国の累計においてインドネシアの順位はベトナム(160 件)に次いで 2 位(129 件)と高く、民間セクターにおけるインドネシアへの関心の高さを反映するとともに、日本の新たな ODA スキームの一助として注目される¹⁵。

(2) アウトプット・アウトカム

アウトプット・アウトカムについては、目標体系図から抽出した 6 分野で検証した。

(ア)経済インフラ整備

(a)ODA の支援方針

3 つの援助政策ではそれぞれ、経済インフラ整備に関し以下を目標としている。

表 4:経済インフラ整備の目標

援助政策	経済インフラ整備の目標
国別援助計画(2004年)	経済インフラをトータルに(分野万遍なく、また計画から運営まで)支援して、投資環境改善を目指すこと。
国別援助方針(2012年)	MPA構想の下でジャカルタ首都圏のインフラ整備に注力して、更なる経済成長を促すこと。
国別開発協力方針(2017年)	質の高いインフラ整備により国際競争力を向上させること。

¹⁵ 民間連携事業については別冊参照。

(b) アウトプット

支援実績としては、鉄道案件および電力案件が主体となっており、ほかに、港湾、道路、空港分野の支援がある。

鉄道案件では、公共交通の輸送力強化を見込んで、ジャカルタ首都圏の鉄道輸送能力増強事業が実施された。またジャカルタの都市高速鉄道システム(MRT)南北線事業は、フェーズ 1 区間(15.7 km)の開業を 2019 年春頃に控えている。本事業は、「ジャカルタ首都圏総合交通計画調査」を基に計画され、2013 年 12 月に両国政府で承認された MPA マスタープランの代表案件である。円借款によって建設資金を供与するのみならず、MRT 運営会社設立支援に係るコンサルティングサービスを組み込んでいる。MRT 運営会社の筆頭株主であるジャカルタ首都特別州に JICA 長期専門家「ジャカルタ MRT 事業アドバイザー」を 2008 年 3 月から継続して派遣するなど、資金協力と技術協力の両面から、インドネシア初となる地下鉄事業を全面的に支援している。

電力案件では、新規電源開発と送電系統整備が行われた。新規電源案件としては評価期間初期においてはそれより以前に借款契約が行われた水力発電開発が実施中であつたが、その後は地熱エネルギーを利用したものが多く、気候変動の観点からもインドネシア政府の方針に沿うものである。3 つの ODA 方針の下で借款契約が行われた新規電源開発事業では、合計 540.4 メガワットの発電が見込まれている(表 5)。

インドネシア政府は、中期開発計画期間 2015 年から 2019 年に 35 ギガワットの電源開発が必要としており、そのような大きな開発目標との比較においては、上記のアウトプットは 1.5%程度にとどまる。しかし、新規発電ではないが、北西スマトラ連系およびジャワ・スマトラ連系の送電系統整備事業は、地域の電力需要に応えるものとして意義がある。また、インドネシア政府は独立系発電事業者(IPP)による電気供給に大きく期待しているところである¹⁶が、技術協力プロジェクトや地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム(SATREPS)事業として、民間による地熱開発や託送制度の構築を支援しているのは時宜にかなうものである。

加えて、道路のアセットマネジメント、建設業界の革新、PPP 事業の推進などを目指した新しい趣向の技術協力プロジェクトも実施されている。

(c) アウトカム

現地でのヒアリングでは、日本の ODA による支援の丁寧で確実な遂行、日本技術者

表 5:3 つの援助政策の下で借款契約が行われた新規電源開発事業

事業名	発電容量 (メガワット)
クラマサン火力発電所拡張事業	80
アサハン第三水力発電所建設事業	154
プサンガン水力発電所建設事業	86.4
ウルブル地熱発電所建設事業	110
ルムットパライ地熱発電事業	110
合計	540.4

¹⁶ JBICあるいは日本の民間銀行の出資による大規模電源開発事業もいくつか計画されている。

の職業道徳の高さなどへの高い評価が聞かれた。現地ニーズを満たすという成果のみならず、オールジャパンの技術を海外に展開しようという日本側の意欲の成果と言える。

MPA 構想は政権の交代によりその名は聞かれなくなったものの、そこで打ち出された優先事業は ODA 事業としてばかりでなくインドネシア政府資金や民間資金による事業¹⁷としても実現しており、新たな民間投資の喚起¹⁸も見られる。

上記(a)で記したように、インフラ整備はインドネシアの経済成長や国際競争力の向上を見据えて支援してきたものである。インドネシアのインフラ状況を、投資や国際競争力の観点から見てみると、JBIC 調査(図 6)や JETRO 調査(図 7)から、インフラを課題とみる企業の割合が減少した。世界経済フォーラムによる国際競争力指標の中のインフラの項目でも、インドネシアでは過去 10 年間にわたり徐々に改善(図 8)した。

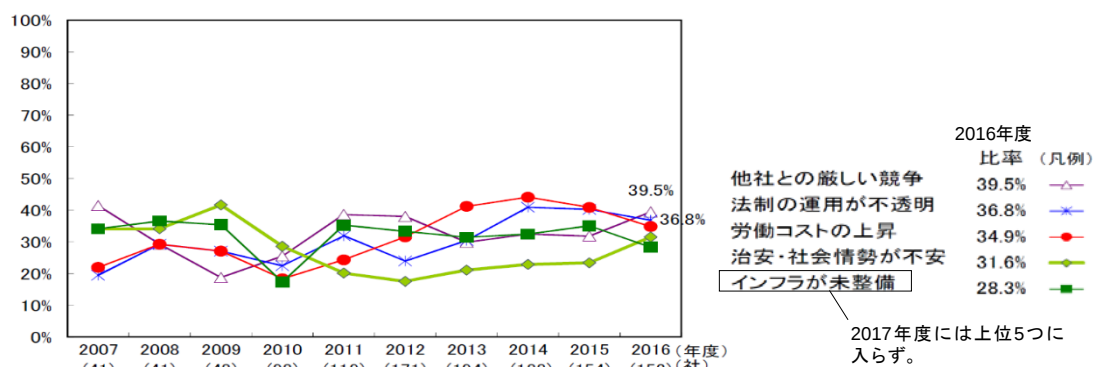


図 6: インドネシアにおける投資上の課題の推移(2016 年度の上位 5 つの課題を回答した企業の割合)

出所: JBIC「わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告」(2016 年度, 2017 年度)

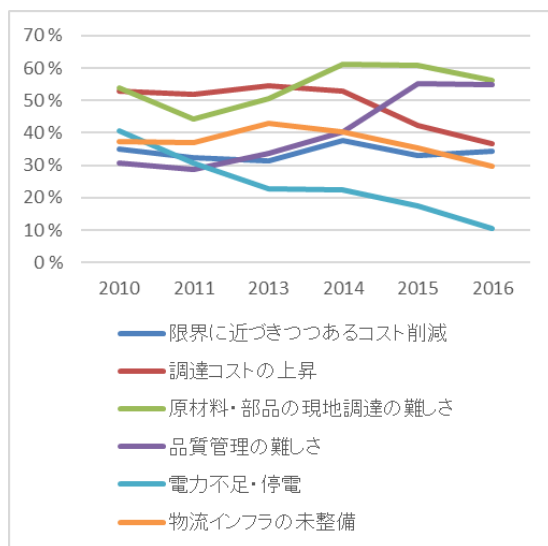


図 7: 生産面で問題とした製造業の割合
JETRO「アジア・オセアニア進出日系企業実態調査」各年版(2012年度を除く)

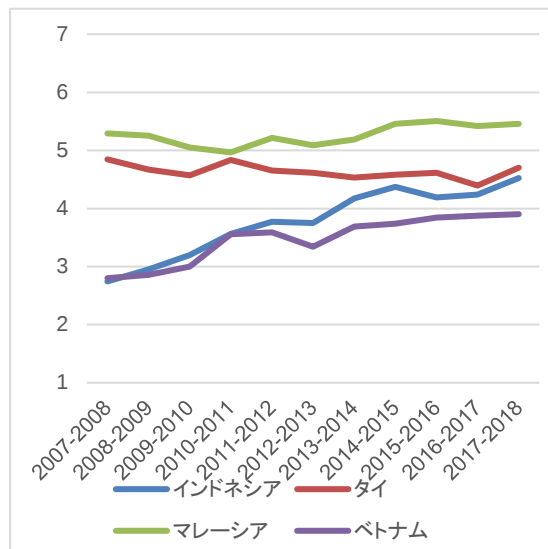


図 8: 国際競争力におけるインフラ指数
縦軸は 1 から 7 の間で大きいほど良好な状況を示す。
出所: 世界経済フォーラム「Global Competitiveness Index」

¹⁷ 例えば、スカルノハッタ国際空港アクセス鉄道建設事業、バンテン石炭火力発電所事業がある。

¹⁸ 例えば、首都圏鉄道のタンジュンバラット駅近くの日系企業によるマンション開発事業がある。

これらより、インドネシアのインフラ状況は改善の方向にあり、他の投資忌避要因に比べると重要度が低下していると見られる。このことへの日本の ODA の貢献度合いは数値で示すのは困難¹⁹であるが、一定の貢献はあったものと考えられる。

ただし、この結果は他の要因との相対的なものであること、また、外国投資の 51%がジャワ島に集中していること²⁰から整備が進んだ地域に進出した企業の見解が大勢であることに、留意が必要である。すなわち、インフラが絶対的に整ってきたことを示すものではなく、インフラニーズはジャワ島以外の地方で特に依然として大きい。加えて、インフラ整備への民間投資に対するインドネシア政府の期待は厚く、実際にインドネシアの電力セクターでは民間投資が旺盛²¹である。

以上のことから今後のインフラ整備は、投資促進のみならず地方格差の是正を念頭に、民間投資との住み分けを踏まえ公的資金ならではの支援を追求していく必要がある。

(イ)ビジネス環境整備

(a)ODA 評価の支援方針

3つの援助政策ではそれぞれ、ビジネス環境整備に関し以下を目標としている。

表 6:ビジネス環境整備の目標

援助政策	ビジネス環境整備の目標
国別援助計画 (2004 年)	● インドネシア政府による裾野産業・中小企業の育成を支援すること(JI-EPA で合意された分野の協力の実施)。 ● 経済関連の法制度整備とその運用のための支援をすること。 ● 産業人材育成、産学連携強化を促進するための研究・教育拠点のマネジメント支援をすること(事業展開計画 2009 より)。 ● ジャカルタ首都圏の貿易・物流効率化、都市交通を改善すること(事業展開計画 2009 より)。
国別援助方針 (2012 年)	● ビジネス・投資環境改善(マクロ経済・財政・金融政策、中小企業・裾野産業・地場産業育成、PPP 促進のための制度強化・案件形成を含む)を支援すること。 ● 産業発展に資する人材育成支援を行うこと。
国別開発協力 方針(2017 年)	● ビジネス・投資環境改善(各種法制度の透明性・安定性改善、行政手続の改善)を支援すること。 ● 国内産業・裾野産業の育成に資する政策の策定・実施を支援すること。 ● インドネシアの拠点大学を始めとする教育・人材育成機関に対し、インドネシア経済の発展状況と要求に合致した人材や研究を提供するための能力強化を支援すること。

¹⁹ 電力では既述のとおり540.4MWの新規発電。また残る一つの地熱発電事業は小規模で、貧困地域の電化を目的とする。鉄道では、公共交通整備に係る目標(例えば公共交通のモーダル・シェア)に対するODA事業の貢献度は算出不可。

²⁰ インドネシア統計局資料。2017年、金額ベース。

²¹ インドネシアの2008年から2018年に融資貸付実行にまで至ったPPP案件のうち、件数にして8割が電力案件となっている

(b)アウトプット

主な支援分野は、「中小企業育成」「貿易投資環境整備」「高等人材育成」である。

①中小企業育成

JI-EPA 発効により期待される貿易・投資の自由化・円滑化の効果の発現を促す観点から、中小企業育成、すなわち裾野産業や地場産業の支援として技術協力プロジェクトや個別専門家派遣が行われてきた。

中小企業育成支援については、JETRO も JI-EPA に基づき、2008 年度よりインドネシア金型工業会 (IMDIA) をカウンターパートとしてインドネシアの金型企業の技術力向上支援事業を実施している²²。

②貿易投資環境整備

貿易投資環境整備への支援は数十年にわたり続けられており、円借款、技術協力プロジェクト、JICA アドバイザー派遣などを通じて、貿易手続行政改善、知的財産保護強化など、経済関連の法制度整備に関する支援がおこなわれている。

特徴的な支援として、日本からの外国直接投資を増加させるため、投資調整庁 (BKPM: Badan Koordinasi Penanaman Modal) の政策形成、投資促進、投資情報提供の能力を高めることを目的とした投資調整庁アドバイザーが、1987 年より派遣されている。WB および ADB との協調融資である「連結性強化開発政策借款」も特徴的で、インドネシアに対しては 2005 から 2013 年にかけて開発政策借款が重点的に行われたが、本借款はインドネシアのインフラ開発と同国内外の連結性強化に資する改革を促進するものとして行われた。本借款と並行して PPP 関連制度整備を支援する「PPP ネットワーク機能強化プロジェクト」や貿易手続の円滑化、透明化を支援する「貿易手続行政キャパシティ向上プロジェクト」などの技術協力プロジェクトが行われており、数十年来継続して支援してきた投資環境整備支援と官民連携インフラ投資の支援との連携がみられた。

③高等人材育成

高等教育・高等人材育成は、1975 年のバンドン工科大学への施設拡充にはじまり、拠点となる工学系高等教育機関の支援を続けている。工学系の主要 3 大学 (ハサヌデイン大学、バンドン工科大、ガジャマダ大学) の整備計画のほか²³、医学・医療教育の質向上にあたりインドネシア大学、国立イスラム大学の整備計画にあたっての有償資金協力がある。関連して技術協力プロジェクトも行われている。

²² インドネシアの金型分野における人材育成、地場企業の技術・設備の能力向上、日系企業の現地調達率拡大を目的とし、専門家を派遣している。JETROはまた、2016年10月末よりインドネシア商工会議所 (KADIN) と連携し KADIN のビジネスサポートデスク内に、インドネシアの中堅・中小企業と日本の中小企業のマッチング支援を促進する事を目的とした「インドネシア・日本ビジネスマッチング・サポートデスク」を設置した。

²³ ハサヌデイン大学工学部整備事業 (2007年) 78.01億、バンドン工科大学整備事業 (Ⅲ) (2009年) 56.59億、ガジャマダ大学産学連携施設整備事業 (2017年) 83.9億

(c)アウトカム

①中小企業育成

長年にわたり JICA および JETRO はインドネシアの中小の裾野・地場産業育成を支援してきたものの、同産業は伸び悩んでいる。中小企業は量産能力、生産性向上、設備近代化が遅れており、技術・人材育成支援に加え、マーケティング支援及び金融アクセス改善支援の強化が求められている²⁴。

②貿易投資環境整備

ビジネス環境の優劣順位を示す WB の”Doing Business”によれば²⁵、インドネシアは 2008 年の 123 位から 2019 年の 73 位に上昇した²⁶。しかし、貿易(Trading across borders)に関する順位は、41 位(2008 年)から 112 位(2018 年)(2019 年 116 位)に著しく下がっている²⁷。

過去 10 年間におけるインドネシアのビジネス環境の改善として Doing Business が評価している点は、手続きの簡素化によるものが多い。このほか、電子化による納税、貿易手続きの窓口の一元化・電子化などがある。ビジネス環境の改善を近年多く実施していることは高く評価されており²⁸、ランキングを押し上げる結果につながった。一方で、2015 年にはタンジュンプリオク港のインフラ不足がマイナス要因となっていることが指摘されている。インドネシア運輸省は、2015 年に新港開発検討のための調査を行っており、現在、日本の有償資金協力でパティンバンに新港の建設が始まっている。

投資環境整備については、2015 年 1 月より投資許認可手続きを投資調整庁に集約する「ワンストップサービス(PTSP)」の開始に続き、2018 年 6 月に大統領令の下、オンライン手続きシステム(OSS)が整備され、投資に関する手続きの効率化が図られている。日本の貿易や投資に関するこれまでの支援が、インドネシア関係省庁による課題解決への取り組みを促すことに貢献したと考えられる。なお、PTSP や OSS の運用に際し、投資調整庁アドバイザーは、JETRO や JJC とともに日系企業からの問い合わせに対応し、よりよい運用に向けて投資調整庁にフィードバックを行っている。投資調整庁アドバイザーや JJC が中心となり、大使館、JETRO、JICA と連携しながらオールジャパンとして、インドネシア政府側と協議している。投資ネガティブリスト改定や税制の改善など、日本企業の進出を支える投資・ビジネス関連制度の改善に官民一体となって取り組んでいる。

²⁴ 平成 26 年度アジア産業基盤強化等事業(インドネシアの現地中小企業の実態調査)、2015年2月、経済産業省委託調査

²⁵ 世界銀行 Doing Business (<http://www.doingbusiness.org>)

²⁶ 近隣国は、シンガポール2位、マレーシア15位、タイ27位、ベトナム69位、フィリピン124位、カンボジア138位、ラオス154位、ミャンマー171位である(すべて2019年)

²⁷ 近隣国は、シンガポール42(45)位、マレーシア61(48)位、タイ57(59)位、ベトナム94(100)位、フィリピン99(104)位、カンボジア108(115)位、ラオス12(76)位、ミャンマー163位(すべて2018年、カッコ内は2019年)。

²⁸ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/31/indonesia-continues-strong-pace-of-reforms-to-improve-business-climate-doing-business>

③高等人材育成

インドネシアの高等教育の就学率は、20.43%(2008年)から36.28%(2017年)に上昇した²⁹。日本の高等人材育成に関する支援は、高等教育のアクセス拡大および高等教育機関の機能の拡充に貢献している。JICAによる日本への留学生数は3,000人以上に達する³⁰。両国間の人的交流は強化されたが、一方で、高等教育の質はいまだ高いとはいえない³¹。

高等教育に対する政府支出は低く、インドネシアとオーストラリアによる合同プログラムによる報告書³²によると、2007年から2014年を通じて平均してGDPの0.46%である。これはG20中所得国およびASEAN諸国7カ国の比較8カ国(インドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、ブラジル、南ア、メキシコ)の中で、下位2位にあたる。100万人あたりの研究者数も同様に低い³³。GDP10億米ドルあたりの学術論文発表数も、11か国³⁴の中で最下位となっている。研究開発費総額の対GDP比率は2000年から2013年で平均0.07%となっており、同じく最下位である³⁵。

現地調査のヒアリングでは、研究開発以外においても、エンジニアや管理職といった現地日系企業が必要とする能力を持った学生を、インドネシアの高等教育機関は十分輩出していない、あるいはそうしたスキルをもつ学生が製造業を志向しないというミスマッチが起きているという指摘があった³⁶。2010～2017年における製造業の雇用者数の伸び率は27.0%で、金融・不動産関連サービス業(119.1%)を大きく下まわっていることから³⁷、こうしたミスマッチが読み取れる。

高等教育への支援の効果を見るのは難しいが、産業高度化を目指すインドネシアにとって、国際競争力を高め、産業・学術研究分野の中核となる人材を育成するためには、日本の支援との相乗効果を図りながら、インドネシア政府による産業政策としての戦略的な投資が必要と考えられる。

(ウ)不均衡是正・地域開発

(a)ODAの支援方針

²⁹ UNESCO統計 (<http://uis.unesco.org>)

³⁰ 『インドネシアにおけるJICA事業の足跡に関する情報収集・確認調査 ファイナルレポート』JICA, 2018年6月, 32ページ

³¹ JICAインドネシア事務所の高等教育アドバイザーのSatryo氏より、評価チームからの質問票への書面回答。

³² <http://www.ksi-indonesia.org/en/news/detail/higher-education-and-rd-expenditure>

³³ <http://www.ksi-indonesia.org/en/news/detail/academic-publications-performance>

³⁴ インドネシア、韓国、シンガポール、中国、マレーシア、タイ、ベトナム、フィリピン、ブラジル、南アフリカ共和国、メキシコの11か国。

³⁵ <http://www.ksi-indonesia.org/en/news/detail/higher-education-and-rd-expenditure>

³⁶ 経済成長に伴い高等教育への進学者が増え続けている一方、その中核を担う大学は、急激な量的拡大に伴う教育の質が確保できず、社会のニーズに即した人材を育成できていない。こうした問題意識から、2013年よりインドネシアエンジニアリング教育認定機構(IABEE)設立支援プロジェクトが行われている。

³⁷ JJC, JETRO, JICAヒアリングおよび『平成29年度アジア産業基盤強化等事業インドネシア裾野産業育成支援ロードマップ策定等調査報告書』みずほ銀行, 平成30年2月 現地日系企業はワーカーを企業内で育成をすることが多く、人材の確保は難しい。一方で、人材の定着が難しく育成のコストをかけるインセンティブに欠ける面もある。教育文化省は、ワーカーの質を向上させるため職業訓練高校(SMK)の改革を始めた。

3つの援助政策ではそれぞれ、不均衡是正・地域開発に関し以下を目標としている。

表 7: 不均衡是正・地域開発の目標

援助政策	不均衡是正・地域開発の目標
国別援助計画 (2004年) 事業展開計画 (2009/10)	● 貧困削減のために、雇用創出、所得・福祉の向上、基礎的公共サービスの向上を支援すること。 ● 東部インドネシアにおける経済開発に資する支援をおこなう。 ● 国家警察民主化とその能力強化を支援する。
国別援助方針 (2012年)	● 地域間格差の是正を目的とした拠点都市圏の都市基盤整備などの支援をする。 ● 地方開発に資する制度・組織などの改善・強化を支援する。
国別開発協力 方針 (2017年)	● 地域開発政策の策定支援、農水産業を始めとする地域産業の振興への協力を行う。 ● 地方自治体の制度・組織・能力向上を支援する。

当該分野はインドネシアの経済発展状況と中期開発計画の政策目標の変遷に沿っているため、援助政策改定のたびに目標や方針・方向性を変えている。しかし、評価対象期間である過去 10 年間を通じて一貫しているインドネシアの開発課題は地域間格差の是正で、「貧困削減施策と地域開発」、「地方のインフラ整備」、そして「地域経済活性化」へと、援助政策はアプローチを変えてきたと読み替えることができる。本節では評価対象を上記の「貧困削減施策と地域開発」と「地域経済活性化」とする。「地方のインフラ整備」については、6 分野の一つ目、経済インフラ整備に含めた。

(b) アウトプット

① 貧困削減施策と地域開発

評価対象期間における貧困削減施策として、有償資金協力を活用した食糧安全保障の観点からの灌漑設備の整備、無償資金協力による地方の漁港整備や政府関係者の能力強化などが実施された。教育分野では、理数科教育における生徒の基礎学力向上を目的として、教員の指導能力強化に関する技術協力が実施された。上水道分野では水道公社の運営・財政強化に関する能力強化、下水道分野では首都ジャカルタの下水道マスタープランの改定および事業実施体制の強化などが行われた。廃棄物管理ではリサイクルや廃棄物適正管理を推進するための技術協力が実施されている。

地域開発では、遅れている東部インドネシア地域の開発を支援するものとして、南スラウェシ州を対象とした「南スラウェシ州地域開発プログラム(2006 年-2012 年)」, スラウェシ全州および周辺地域を対象とした「東北インドネシア地域開発プログラム(2007 年-2012 年)」が実施された。当プログラムは様々なセクターのサブ・プログラムから構成され、地域の重点課題に分野横断的に取り組むものであり、当時の日本の援助手法としては先進的な試みであった。同プログラムの実施にあたっては、2005 年に開設されたマカッサルフィールドオフィス(2011 年に閉鎖)にスラウェシ地域開発アドバイザーが派遣され、プログラムの円滑な進行、運営管理のための総体的な支援を行った。

南スラウェシ州地域開発プログラムでは「南スラウェシ州の開発を通じた貧困削減の促進」がプログラム目標として掲げられていたが、明確な指標が欠如しているためプログラム目標とサブ・プログラムとの因果関係が明確でない点、サブ・プログラムの目標・指標が明確でないため、その手段となる必要な事業を明確にすることができない点、サブ・プログラム間の連携が明確でない点について指摘がなされている³⁸。また、東北インドネシア地域開発プログラムでは、実施前に事前調査が実施されなかったため、サブ・プログラムの連結性が弱いなどの指摘がある³⁹。

②地域経済活性化

地方経済の活性化を目的として、日本は地方のリソースを活用した地場産業の育成や産業振興を支援してきた。具体的には、技術協力による地方の特産品の開発や産業化の促進、民間連携事業を通じた現地の産業開発や人材育成が挙げられる。近年では市場志向性を高め、より付加価値の高い製品の開発を支援すべく、農業分野における日本の生産・加工技術の移転が行われている。

(c)アウトカム

①貧困削減施策と地域開発

インドネシアの都市部における水道普及率は2000年時点で37%、2015年には25%と普及率が低下している⁴⁰。都市部での人口増加にともなう水道網の普及が追いついていないと推測され、引き続き水道の普及促進にあたっての支援が必要である。地方の水道普及率は2000年と同じく2015年も9%に留まっている。教育分野については、インドネシアの義務教育は9年間だが、現在の平均就学年数は8.1年である⁴¹。OECDが実施する生徒の学習到達度調査(PISA)の数学的リテラシーの平均点において、過去4回のいずれも参加国のなかで下位10位内の結果となっている⁴²。

日本が集中的に支援してきたスラウェシ島では、全国平均よりも高い経済成長が見られる。2011年から2017年の間の州別の一人当たり地域総生産額の年間平均成長率は、全国平均は4.0%であるが、スラウェシ6州では5.2%~7.7%となっている⁴³。また、各州における貧困人口の割合⁴⁴も10年間を通して緩やかな改善が見られる(下図参照)。一方、スラウェシ6州のうち4州はインドネシア全体の数値と比較していまだ貧困人口の割合が高い。

³⁸ JICA事業評価年次報告書(2007年度)、JICAテーマ別評価「JICA協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析」最終報告書(2015年度)

³⁹ 元スラウェシ地域開発政策アドバイザーへのヒアリング

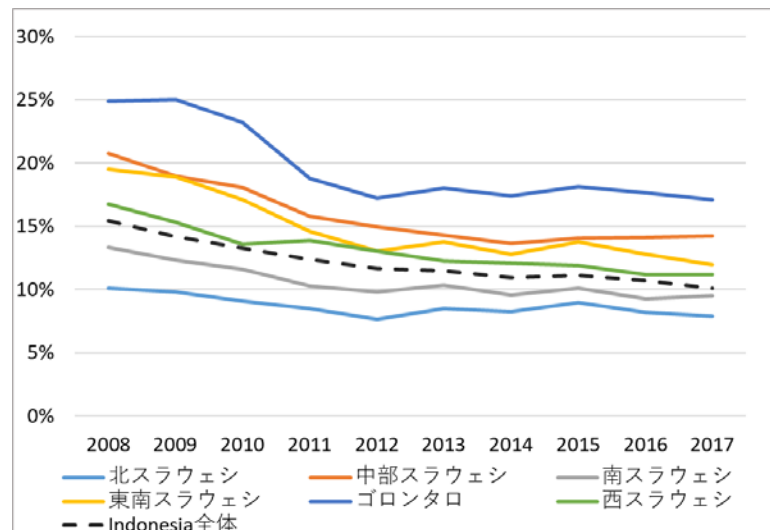
⁴⁰ UNICEF and WHO, Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2017

⁴¹ インドネシア中期国家開発計画(Table5-1)より。2013年現在の15歳以上の就学年数が8.1年で、就学平均年数が義務教育期間である7歳~15歳の9年間に達していない。

⁴² 国立教育政策研究所「OECD 生徒の学習到達度調査-2015 年調査国際結果の要約-」2016年12月

⁴³ インドネシア中央統計庁, Statistik Indonesia 2016及び2018参照。1人当たり地域GDPは2010年価格、2016年と2017年値は暫定値。

⁴⁴ 貧困ライン以下の人口の割合。BPSは貧困ラインを「一人一日2,100キロカロリー相当の食糧と、それ以外の必需品(衣服・住居・教育・保健・交通など25~27非食品項目)を得るのに最低限必要な支出水準」と定義。



出所: Statistik Indonesia

図 9: スラウェシ各州における貧困人口の割合推移

地域開発プログラムの特筆すべきアウトカムとしては、「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト(CDP)」の実施中にファシリテーターの育成・登録団体として財団法人変革のためのコミュニティ・イニシアティブ(COMMIT)が設立されたことである。COMMIT は現在も様々な自治体からの要請を受けてファシリテーション研修を実施し、その活動はスラウェシや東部インドネシアのみならず他地域にも広がっている。近年では JICA の第三国研修において COMMIT がファシリテーション研修を引き受けており、CDP で培った人材リソースや地域開発モデルは、自国のみならず他国の地域開発能力の向上にも大きく裨益している⁴⁵。

現地関係者へのインタビューでは、「近年、日本の支援はジャワ島に集中し、地方支援からは遠のいている」、「2011 年にマカッサルフィールドオフィスが閉鎖されて以降、日本の援助機関とコミュニケーションが取りづらくなった」などの意見があった⁴⁶。現在、スラウェシには日本よりスラウェシ開発アドバイザーが継続的に派遣されているが、今後アドバイザーが不在になった場合や、地方政府関係者がジャカルタへ移動することの物理的・心理的ハードルを踏まえ、東部インドネシアの入口となるスラウェシに日本の支援拠点を構え、現地関係者と頻繁に協議できる場を作る必要があるとの意見もある⁴⁷。

②地域経済活性化

地域経済については、スラウェシ島への外国投資は過去10年で大幅に増加し、2008年に約65.3百万ドルであった投資額は、2017年には約34億ドル規模となっている⁴⁸。近年、JICAの民間連携事業である中小企業の海外展開支援スキームを活用し、日系企業も複数スラウェシに進出し、現地の経済活動に寄与するとともに現地の雇用創出にも

⁴⁵ COMMITへのヒアリングより

⁴⁶ 現地有識者インタビューより

⁴⁷ 現地有識者、元スラウェシ地域開発政策アドバイザーへのヒアリングより

⁴⁸ インドネシア中央統計庁, Statistik Indonesia, 2009, 2018

貢献している。中にはスラウェシの新たな特産品の開発、ひいては輸出産品の獲得に繋がった企業活動もあるとして、現地の州知事からの評価も高い。日本の中小企業が現地で活動を始めるためには、アポイントメント取り付けや現地機関とのコネクションなどの面で、現地に日本の支援拠点があることが望ましいという意見もある⁴⁹。

現ジョコ政権は9つの優先課題の1つとして「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」として地方開発を重視している。2015年には村落ファンドが新設され、財務省から地方政府(県)経由で村行政体に交付されることになり、交付金は村落自身が所定の目的の下で独自に活用できる開発資金となった。これらの資金と前述の地域開発プログラムで培った人材、ネットワークを結び付け、地方開発へ繋げていく取り組みが今後の日本の支援の1つとして検討されうる。

(エ)防災

(a)ODA の支援方針

3つの援助政策ではそれぞれ、防災分野への対応に関し以下を目標としている。

表 8: 防災分野の目標

援助政策	防災分野の目標
国別援助計画 (2004 年) 事業展開計画 (2009/10)	● 都市環境課題の一つとして自然災害対策も含んだ都市住民の居住環境改善支援を行うこと。 ● これまでの復旧復興に加えて、災害予防の観点からの防災を行うこと。
国別援助方針 (2012年)	● 共に災害国である両国の災害復興の経験・教訓を生かした協力を構築し、世界に発信していくこと。首都圏の防災機能向上と地域の対策強化支援を行うこと。
国別開発協力 方針(2017年)	● 共に災害国である両国の災害復興の経験・教訓を生かした協力を構築し、世界に発信していくこと。首都圏の防災機能向上と地域の対策強化支援を行うこと。

国別援助計画(2004 年)においては、防災(自然災害対策)は都市住民の居住環境改善の一環であった。同援助計画公表後まもなく発生したスマトラ沖地震(2004 年 12 月 26 日)は、最大の被災地であるアチェ州での 30 年に及ぶ武力闘争に対する和解のきっかけとなったことから、この災害に対する復興支援は平和構築支援でもあった。このため事業展開計画(2009/10)で防災は、開発課題「平和構築・復興支援」に位置付けられた。国別援助方針(2012 年)以降は、日本とインドネシアはともに災害国であるという認識の下、知見・経験を互いに生かした協力関係を構築していく方針を打ち出している。

(b)アウトプット

防災案件による支援実績は「砂防・火山砂防」、「流域開発・管理(治水)」、「地震・津

⁴⁹ 元スラウェシ地域開発政策アドバイザーへのインタビューより

波復旧・復興」,「防災関連組織の設立と体制の整備」が主である。両国は似通った自然・地理条件を有しており,共通した災害からの経験と教訓が蓄積されている。防災分野に関わる協力にはこの共通の知見がいかされており,協力の歴史は長い。

砂防・火山砂防案件では,1970年代初期から過去30年以上に渡り,火山砂防技術に関わる技術協力と砂防施設建設などの円借款による協力をを行い,インドネシアに砂防の概念を定着させた。特に定期的に噴火を繰り返すメラピ山が,2010年10月に再び大規模な噴火を起こした際には,緊急援助隊の派遣に始まり,「メラピ山緊急防災事業(II)」(2014年-2021年)として,土石流を防ぐために河川への放水路・サンドポケットの建設による土砂災害軽減が実施されている。また砂防施設の建設にとどまらず,SATREPS「インドネシアにおける地震火山の総合防災策」,「火山噴出物の放出に伴う災害の軽減に関する総合的研究」にて二国の共同研究が進められ,これら支援の積み重ねにより得られた知見は,日本国内の火山災害にもフィードバックされている⁵⁰。その他にも東ジャワ州でのバンジールバンダン(天然ダム)による土石流氾濫に備えた防災能力強化など,人材育成も実施されている。

流域開発・管理は1980年代からの協力の歴史に続き,流域管理として2013年から西ジャワ州の「チタルム川上流支川流域洪水対策セクターローン」が実施中であり,河川改修,流域管理事務所の組織強化,維持管理活動の強化,洪水被害に対するコミュニティの能力強化により洪水被害の軽減を図っている。

地震・津波復興では,スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害に対する支援が,緊急援助,復旧対策から復興対策,災害の予防へと遷移した。「アチェ州住民自立支援ネットワーク形成プロジェクト」(2007年-2009年)では住民の生計向上支援と行政職員の人材育成が実施され,円借款の「アチェ復興事業」(2007年-2016年)ではアチェ州内陸部の都市を繋ぐ道路が新設され,これが災害時の代替道路になるとともにアチェ州陸路の交通を大幅に改善し,経済的復興を通じて「より良い復興」("Build Back Better")⁵¹を実現した。「より良い復興」の他の事例として,「西スマトラ州パダン沖地震被災地域における安全な学校再建計画」(2010)がある。本無償案件では被災した脆弱な構造を持つ既存の学校校舎を,耐震性を備えた物に再建し,平時は教育施設として,そして災害時は周辺住民の安全な避難施設として提供している。新たな支援の在り方として,草の根技術協力案件の「バンダ・アチェ市と宮城県東松島市における住民主体での地域資源利活用による相互復興推進プログラム」では,同じ津波の被害を受けたコミュニティ同士が持続的な地域復興という共通課題の下に交流・協働し,支え合うという形をとっている。

相次いで起きる災害時の反省と経験から,防災に関わる政策を,発災後対応だけでなく予防段階で総合的な防災体制の整備を行う方向へと中央政府が舵を切ったことで,総合防災に関わる組織作りと制度作りに対する支援も実施されるようになった。2005年

⁵⁰ 外務省「メラピ火山を中心とした日インドネシア火山防災事業の歴史」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/hanashi/page22_000688.html

⁵¹ 災害の発生後の復興段階において,次の災害発生に備えて,より災害に対して強靱な地域づくりを行うという考え方

6 月に「防災対策に関する共同委員会」が設立され、そこでの提言を基に、2007 年に防災法策定、国家防災庁設立、地方防災局の整備など体制整備が進められた。この流れを受け、JICA は開発調査「自然災害管理計画調査」(2007 年-2009 年)及び「国家防災庁及び地方防災局の災害対応能力強化プロジェクト」を実施し、国と地方レベルでの行政の防災能力向上支援を行った。現在も国家防災庁には JICA 専門家が派遣され、国家防災庁の能力向上を支援している。その他、災害の事前対策として、気象気候地球物理庁に対する早期警報能力強化支援や、公共事業・国民住宅省に対する耐震建築普及支援が実施されている。

(c) アウトカム

砂防・火山砂防については、インドネシアの噴火の様式や規模に合わせた技術指導を長きにわたって実施し、それまでインドネシアに存在していなかった砂防堰堤、護岸工事などが導入され、技術が着実に浸透した。また長期にわたって継続的に実施された支援の中で、技術者育成と信頼関係の醸成がなされた。

流域開発・管理では、日本の協力を得て流域開発の経験が培われたことで大規模な治水施設が公共事業・国民住宅省により建設されるようになった。また総合的な「流域管理」の概念がインドネシアに伝達され、河川流域の住民など多くの関係者を含む統合水資源管理がなされるようになった。

地震・津波復旧・復興では、災害発生時の緊急援助隊の派遣、インフラ復旧から、復興対策、災害の予防と災害の全ての段階において支援が行われてきた。支援はハード面にとどまらず、例えば前述のアチェの事例では津波によって漁業が継続できなくなった際に他の収入源が確保できるよう職業訓練を行うなど、災害時の地域復興を支えるソフト面の支援もなされてきた。また同じ地震・津波被災の経験を有する日本とインドネシアのコミュニティが互いに支援しあう、初の「相互復興」型の協力が実施されたことも特筆すべき点である。

インドネシアに国家防災庁が創設されて 10 年が経過しようとしているが、その業務は災害発生前後の応急的な対応が中心となっている。国家防災庁は、防災が災害発生前の事前準備や抑止から始まるものと認識し、活動しているが、その対象は教育や啓発活動、物資の備蓄などの対策が主である。省庁間の調整、資金調達は国家開発企画庁が、防災に関わるインフラ整備については公共事業・国民住宅省が担当しており、国家防災庁がどこまでの範囲で防災を行うのか、分掌が曖昧になっている部分がある。また本評価対象期間中も、インドネシアでは数多くの災害が起き次々と支援が投入されてきたことで、法制度、組織など、枠組としての体制は急速に出来上がった。一方で、組織の中の人材の能力が十分に獲得されたか、国家防災庁の職員自身に技術的な内容が知識として蓄積されたかの確認は難しく、課題が多く残っている⁵²。

⁵² JICAアドバイザー(防災分野)からのヒアリング

(オ)気候変動・自然環境保全対策

(a)ODA の支援方針

3 つの援助政策ではそれぞれ、気候変動・自然環境保全対策への対応に関し以下を目標としている。

表 9: 気候変動・自然環境保全対策分野の目標

援助政策	気候変動・自然環境保全対策分野の目標
国別援助計画 (2004 年) 事業展開計画 (2009/10)	● 適正な天然資源管理への支援(温暖化対策を含む)及び、都市環境保全への支援を行うこと。
国別援助方針 (2012年)	● 気候変動対策における政策・制度的支援, 緩和策, 適応策を組み合わせた包括的な支援として, 森林, エネルギー, 運輸, 廃棄物などの分野での対策を支援すること。
国別開発協力 方針(2017年)	● 気候変動への緩和・適応策を推進する。二国間オフセット・クレジット制度との調整を図る。生物多様性保全への協力も行う。

(b)アウトプット

当該分野については、評価対象期間最初の時点(事業展開計画 2009/10 年)では森林保全、生物多様性保全、廃棄物管理を中心とする都市環境改善を開発課題とし、国別援助方針(2012 年)以降は、気候変動対策を中心課題としている。関連制度や組織整備、衛星情報などの技術活用、また住民参加型の資源管理の能力向上を目指した案件が数多く実施されている。

日本はインドネシアに対して、気候変動対策を目的とした円借款を他国に先駆けて実施している。2008 年から 2010 年に実施された「第 1 次～第 3 次気候変動対策プログラムローン」では、初の当該分野に対する財政支援型借款として、(1)温室効果ガス吸収・排出抑制による温暖化緩和、(2)気候変動の悪影響に対する適応能力強化、(3)気候変動に係る分野横断的課題への対応を図り、気候変動に伴う災害などリスク低減支援が実施された。このセクターローンから派生して、「気候変動政策推進のためのナショナルフォーカスポイント能力開発プロジェクト」(2012 年-2014 年)、「気候変動対策能力強化プロジェクト」(2010 年-2015 年)、「低炭素型開発のためのキャパシティ・ディベロップメント支援プロジェクト」(2014 年-2017 年)が実施されている。

途上国の森林減少・劣化に由来する排出削減(REDD+) ⁵³案件としては、「日本インドネシア REDD+実施メカニズム構築プロジェクト」(2013 年-2018 年)が実施され、西カリマンタン州、中央カリマンタン州を対象に、現場実証活動を通じた州政府・県政府の体制構築や能力強化、担当省庁である環境林業省の能力強化を行った。

森林保全・生物多様性保全案件では、大量の二酸化炭素を発生させる泥炭湿地林火

⁵³ 途上国が、森林減少・劣化の抑制により温室効果ガス排出量を減少させた場合や、あるいは森林保全により炭素蓄積量を維持、増加させた場合に、先進国が途上国への経済的支援(資金支援など)を実施するメカニズム

災に対し、地域住民の火災対策組織と林業省(当時。2015 年に環境省と統合)の消防隊の能力向上を図り、また火災関連行政機関の連携強化を目指した「泥炭湿地林周辺地域における火災予防のためのコミュニティ能力強化プロジェクト」(2010 -2015 年)がリアウ州、カリマンタン州にて実施された。本案件と同時に SATREPS「泥炭・森林における火災と炭素管理プロジェクト」が実施され、熱帯泥炭・森林の破壊により日本の排出量に匹敵する量の二酸化炭素が排出されていることを実証するデータを世界に先駆けて得ることに成功している。こうした事業実績の下、泥炭火災対策に自社技術をいかそうという民間連携案件も複数行われている。

生物多様性保全については、「マングローブ生態系保全と持続的な利用の ASEAN 地域における展開プロジェクト」(2011-2014 年)が実施され、ASEAN 地域内でのマングローブ生態系保全と持続的利用の教訓・ベストプラクティスを、関係組織とコミュニティの間で速やかに共有するために必要な枠組み作りを支援した。

(c) アウトカム

インドネシアは 2010 年に温室効果ガスの削減目標を設定、2015 年 12 月のパリ協定では 2030 年までに 41%削減達成を約束するなど積極的な姿勢を示し、2013 年には「気候変動適応のための国内行動計画」を策定した。2015 年 9 月におきた泥炭地での大規模森林火災を受け、2015 年の第 21 回気候変動枠組条約締約国会議においてジョコ大統領は新行政庁の設置を約束し、2016 年 1 月に「泥炭復興庁」が設置された。

表 9 にあるように国別開発協力方針(2017 年)では二国間オフセット・クレジット制度と調整を図ることが目標とされているが、インドネシア政府の気候変動対策の能力は向上し、二国間クレジット制度(JCM)⁵⁴の取り組みには進展があった。JCM に関する二国間文書に署名した 17 개국(2017 年 1 月時点)のうち、インドネシアはプロジェクト登録件数が 14 件、JCM 資金支援事業の件数においても 31 件といずれも最多である⁵⁵。

上述の気候変動政策プログラムローンは、インドネシアにおける気候変動政策の主流化の進展に貢献したとして高く評価されている。政策マトリクスで採り上げられた政策アクションの多くが達成され、気候変動への取り組みが計画、法令整備、データ収集といった体制構築、そして資金調達制度などの分野で着実に進展した。加えて、インドネシア政府が取り組んでいる国家温室効果ガス削減行動計画(RAN-GRK)と、RAN-GRK に基づいて実施されるプログラムが気候変動政策プログラムローンの枠組みによりモニタリングされる体制が構築された。これは気候変動を巡る国際交渉で議論されている計測・報告・検証可能な形での適切な緩和行動を実現したものとして、国際的に注目に値すると評価されている。

(カ) アジア地域及び国際社会の課題への対応

(a) ODA の支援方針

⁵⁴ 途上国と協力して温室効果ガスの削減に取り組み、削減の成果を両国で分け合う制度

⁵⁵ 2018年12月3日時点 <http://gec.jp/jcm/jp/about/>

3つの援助政策ではそれぞれ、アジア地域及び国際社会の課題への対応に関し以下を目標としている。

表 10: アジア地域及び国際社会の課題への対応の目標

援助政策	アジア地域及び国際社会の課題への対応の目標
国別援助計画(2004 年) 2009/2010 事業展開計画	● インドネシア政府によるテロ対策と十分連携をとり、対応能力を強化すること。 ● 交通の安全性強化に資する支援に加え、捜査能力強化、空港・港湾保安対策、航行安全対策に注力した支援。特に海賊対策・海上保安体制の強化を重視する。
国別援助方針 (2012 年)	● 海上保安・テロ対策、新興感染症対策、生物多様性保全に係る能力を向上すること。 ● パートナーとしてのインドネシアの援助国化に向けて、援助実施能力を向上すること。
国別開発協力 方針(2017 年)	● 海上保安・テロ対策や感染症対策に係る能力を向上すること。 ● パートナーとしてのインドネシアの援助国化に向けて、援助実施能力を向上すること。

(b) アウトプット

「アジア地域及び国際社会の課題への対応」におけるアウトプットは、感染症対策、海上保安・テロ対策および南南協力を対象として検証とする。

① 感染症対策

インドネシアでは 2005 年に国内最初の鳥インフルエンザの感染例が確認され、2008 年 6 月には世界で最多の死亡例を出しており、鳥インフルエンザ・サーベイランスシステム強化などの感染症対策は、事業展開計画(2009/10 年)では、開発課題「貧困削減」の保健医療支援プログラムに含まれていた。国別援助方針(2012 年)、開発協力方針(2017 年)では、インドネシア国内にとどまらない課題であるとして、アジア地域及び国際社会の課題への対応支援プログラムに含まれることになった。ただし、必ずしもアジア地域や国際社会の課題に対する協力であるとは限らず、同プログラムにはインドネシア国内の保健衛生に関するプロジェクトや検査能力の向上、研究プロジェクトも含まれている。

② 海上保安

2003 年頃は下火であった海賊被害が、2010 年頃から増加傾向となり、マラッカ海峡での海賊対策を含めた保安体制強化は国際的な重要関心事項である。海上交通保安能力強化に対する支援は、インドネシアの経済発展に資するとともに、国際経済の安定に寄与し、ひいては日本の海上貿易路の安全確保(日本の輸入原油の約 9 割が経由している)にも寄与する。日本は JICA が 1983 年にインドネシア海岸局マスタープランを策定後、1986 年より 20 年以上にわたりインドネシア全海域をカバーする船舶安全用無

線通信システムの整備支援を行ってきた。

巡視船も供与され(「海賊・海上テロ及び兵器拡散防止のための巡視船艇建造プロジェクト」(無償資金協力)2006 年 6 月交換公文(E/N)署名, 2007 年 11 月引き渡し済み。), 船舶航行安全システム, 海上保安関係機関の能力強化に対して, 無償資金協力, 技術協力プロジェクト, 円借款, 専門家派遣など, 総合的な支援を行っている。

関連して港湾保安・空港保安に関する支援もおこなっており, これはテロ・海賊対策でもあり, インフラ開発(港湾整備, 空港整備)によるコネクティビティ強化(ロジスティックス効率化, 安全性向上)支援という側面ももっている。

③南南協力

日本は 1981 年より第三国研修を通じた三角協力を開始し, 1994 年から 2016 年までの期間に 57 件の三角協力案件を実施しており, インドネシア側の援助機関としての知見の蓄積に貢献している。過去の日本の対インドネシア支援をいかした協力内容には, 家畜の人工授精技術の研修, 理数科教員の能力強化, 農産品の加工技術訓練など様々な事業がある⁵⁶。

1994 年にはインドネシア人専門家の第三国派遣を開始した。2003 年には(日本ーインドネシア・パートナーシップ・プログラム(JIPP)を締結し, 第三国研修におけるコストシェアを開始した。その後, 2009 年ジャカルタコミットメントでインドネシア政府が国際的な援助枠組みの強化に関与する意志を示すとともに, 南南協力の推進を表明したことから, 日本を含むドナーはインドネシアの援助国化を支援している。

日本は, 南南協力実施のための政策文書となる「南南協カグランドデザイン(2011 年～2025 年)」および「南南協カブループリント(2011 年～2015 年)」の起草を支援したほか, 技術協力プロジェクトを実施しており, 2017 年以降は南南協力・三角協力能力強化アドバイザーを派遣している。

(c)アウトカム

①感染症対策

日本の支援との因果関係を見ることは困難だが, 鳥インフルエンザの感染状況は, 2013 年以降激減している⁵⁷。

⁵⁶ National Coordination Tem of SSTC, Annual Report of Indonesia's South-South Cooperation 2015,2016及びインドネシア外務省からの提供資料

⁵⁷ <https://www.id.emb-japan.go.jp/birdflu20180625.pdf>

表 11: 鳥インフルエンザの発生状況

○ 鳥インフルエンザ (H5N1) の発生状況 (2018 年 6 月 25 日までの情報)

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
感染者数	20	55	42	24	21	9	12	
うち死亡者数	13	45	37	20	19	7	10	
年	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	計
感染者数	9	3	2	2	0	1	0	200
うち死亡者数	9	3	2	2	0	1	0	168

※インドネシア保健省、世界保健機関 (WHO) による公表情報

出所: 在インドネシア日本国大使館発表資料より

鳥インフルエンザ対策は、ヒト感染の早期検知・早期対応により、社会的影響を最小限に抑制することが国際社会においても強く求められていることから、日本は検査体制整備を支援し、サーベイランスシステム能力を強化してきた。上述の「鳥インフルエンザ・サーベイランスシステム強化プロジェクト」は南スラウェシ州で、早期警戒対応システム (EWARS) の活用も含むサーベイランスシステムを開発したもので、他州への展開を視野に入れた協力が行われた。2015 年にはインドネシア政府は EWARS を国内全州に導入した。日本の支援は、保健省の戦略政策に整合し、国際社会が求める感染症対策に应运ってきたといえる。

②海上保安・テロ対策

2018 年 7 月に、巡視船「つがる」とインドネシア海上保安機構、インドネシア国家捜索救助庁、海運総局警備救難局、海上航空警察局及び海洋資源水産総局のインドネシア海上保安機関 5 機関による初の連携訓練が実施された⁵⁸。これまで日本の支援は各機関に対してそれぞれ行われていたが、日本の支援が介在することによってインドネシア側機関の連携が実現した。これまでの支援による各機関との信頼関係の構築が、相乗的な効果の発揮に貢献したといえる。

アジア地域の課題への対応としては、日本は海賊問題に有効に対処すべく地域協力促進のための法的枠組みの作成を主導し、アジア海賊対策地域協力協定 (ReCAAP)⁵⁹ が 2006 年 9 月に発効された。最も海賊が多発する海域を持つインドネシアとマレーシアは批准していないが、日本の海上保安庁が実施する JICA 課題別研修には両国とも参加しており、日本は今後も調整役となり支援を続けていくものと考えられる。

③南南協力

国家開発企画庁が主導して外務省、財務省、国家官房と連携しながらインドネシアの各省庁が実施する南南協力を計画し、実施を調整するための組織として、2010 年に国家南南協力調整チーム (NCT) が設置された。釜山ハイレベルフォーラム (2011 年) を経

⁵⁸ 海上保安庁プレスリリース <https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h30/k20180719/k180719-1.pdf>

⁵⁹ <http://www.recaap.org/>

て、援助機関 Indonesia Aid の設立発表⁶⁰、Indonesia Africa Forum の開催(2018 年 4 月)など、インドネシア政府の援助国化へむけた動きが活発化している。

中期開発計画(2015-2019)には南南協力を推進する旨の方針が明記されている。2017 年には、他国の状況を鑑み国家開発企画庁から外務省に NCT が移管された。南南協力を一元的に戦略的に活用する機関の設立にむけた動きは今後も続いていくと考えられる。援助機関設立に向けては、これまで日本から援助を受けてきた被援助国としての経験も反映されており、援助機関としてのノウハウの取得に期待する声もある⁶¹。

抽出 6 分野に関しては上記のような開発効果を挙げていると考えられる一方、ODA 総体としてインドネシアに与えている効果としては、外務省による ASEAN での世論調査⁶²結果によれば、日本の ODA による開発効果はインドネシアの国民一般に広く認識され、評価されていると考えられる。具体的には以下のとおり。

- 「インドネシアにおける日本による経済・技術協力がその開発に十分/ある程度役立っていると思う」との回答は 2008 年、2017 年いずれの調査でも 9 割に上る。
- 日本の協力による ASEAN 発展への貢献度が、ASEAN の中でも特にインドネシアにおいて、高く評価されている。

(3) 評価結果

結果の有効性の評価結果は、【A:極めて高い】である。

表 12: 結果の有効性のサブレーティング結果

サブ項目	サブレーティング(①低い, ②中程度, ③高い)
インプット	③ ODA方針大目標に対して、主要供与国として期待に 適う支援をしており妥当といえる。
アウトプット	③ 抽出6分野に対して開発成果が見られた。
アウトカム	③ 抽出6分野に対して開発効果が見られた。

3-1-3 プロセスの適切性

本節では、日本の対インドネシア援助の政策策定と実施のプロセス、及び援助実施体制の適切性を評価する。具体的には、援助政策の策定における体制と方法そして国内関係機関との連携、政策の実施状況の把握、インドネシア側のニーズの把握と調整プロセス、他ドナーや国際機関との連携状況、日本の支援スキーム間の連携について確認する。

⁶⁰ 2010年の始めに援助機関を設立する旨、外務省がプレス発表を行ったが、草案はあるものの大統領令として公布はされていない。

⁶¹ JICA南南協力アドバイザーからのヒアリングより。

⁶² 外務省の2008年2-3月実施「ASEAN地域主要6か国における対日世論調査」および2017年3月実施「ASEAN10か国における対日世論調査」より。

(1) 援助政策策定プロセスの適切性

2007 年から 2013 年度まで実施された政策協議は、2014 年以降は実施されていない。その理由は、政策協議という形式をとらなくとも、外務省とインドネシア側関係省庁との間では何らかの協議は度々行われていたこと、インドネシアの選挙や政権交代の時期には協議を控えたこと⁶³である。

2014 年は選挙の年であったため協議は実施されなかったが、ジョコ政権発足の翌年には、インフラ委員会にてインフラ支援に関し協議が実施された。2017 年には外務省国際協力局長が現地へ出張し、インフラ分野、海洋分野における協力などについて現地政府と協議を実施した。2018 年は翌年 4 月に大統領選挙を控えていたため、協議は実施されていない。このほか、日本の各省がインドネシア側関係省庁と政策対話を行う際には、ODA に関する協議も行われ、外務省と協議内容の情報共有がなされている。

2017 年 1 月に行われた日伊首脳会談⁶⁴では、海洋国家構想を掲げるジョコ政権に対して海洋分野での協力関係の構築が表明されたほか、「戦略的パートナーシップの強化に関する日・インドネシア共同声明」が出され、MRT 計画やパティンバン港整備計画など具体的なインフラ整備計画について協議がなされた。

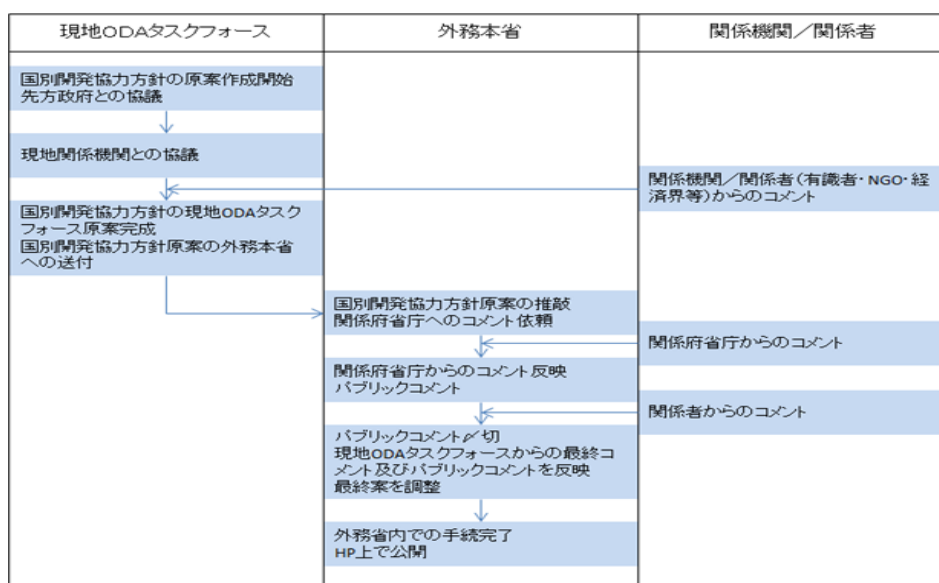
他ドナー、国際機関などについては、3-1-1 節で述べたとおり、援助方針策定のための協議はなく、日常的な情報共有を通じて調整している。

2008 年に塩尻孝二郎・駐インドネシア日本大使(当時)によって始められたオールジャパン会議は、以降現在に至るまで毎年開催され、インドネシアにおける日本関係機関が一堂に会している。日本・インドネシアの政治・経済から人的往来などに至る様々な情報共有やレビューを通じた、更なる関係強化のための意見交換の場であるとともに、潜在的な支援ニーズの把握としても有効なものとなっている。

外務省本省から ODA 政策文書の策定に関する公電の受信後、上記のような協議や会合で出された意見や要望などの検討を踏まえ、現地日本国大使館と JICA インドネシア事務所から成る現地 ODA タスクフォースが、援助政策の原案を策定する。その策定作業は、図 10 のプロセスに従う。

⁶³ 外務省国別開発協力第一課へのヒアリングより

⁶⁴ https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/id/page4_002672.html



出所: 外務省ウェブサイト

図 10: 国別援助計画/開発援助方針/開発協力方針の策定プロセス

原案策定後、関係省庁からのコメントに加え、パブリックコメントが行われる。パブリックコメントは、国別援助方針(2012 年)については 2011 年度に、国別開発協力方針(2017 年)については 2017 年度にそれぞれ行われた。コメント内容と対応方針は、外務省ウェブページ上に公開されるとともに⁶⁵、方針案に必要な修正が施され、同じくウェブページに公表された。国別援助方針(2012 年)の公表時期は不明であるが、国別開発協力方針(2017 年)の公表は 2018 年 5 月であった。

このように、上図の所定の段階が踏まれていることは確認できた。しかし、開発協力方針原案となる政策目標や重点分野、協力プログラムなどがどのように形成され決定されたかを確認するための客観的な資料や情報は入手可能な形になっておらず、プロセスが適切であった否かを検証することができなかった。

(2) 実施プロセスの適切性

(ア) 個別案件レベルの実施プロセス

個別案件の形成は、インドネシア政府との日常のやり取りがベースとなっている。インドネシアの各省庁は 5 か年の戦略計画を策定しており、それぞれの計画の中でドナーによる支援の期待される案件がある場合、これをベースとしてインドネシアの各省庁(政府機関)に専門家として派遣されている JICA アドバイザー、あるいは JICA や大使館と当該省庁とのコミュニケーションを通じて ODA 案件が形成される。JICA による情報収集確認調査の調査結果から、案件が形成される場合もある。

各セクターの実施省庁は、そのような日本側との日常的なコンタクトを通じて形成された案件計画を国家開発企画庁へ提出する。その後、国家開発企画庁から大使館へ実施要請が出されるが、その時点で既に案件内容を相互が十分認識しており、円滑な案

⁶⁵ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/page23_001065.html

件化を促進している。

案件開始後は、実施中の進捗確認や実施後の評価などのモニタリングが JICA を中心に行われ、適宜情報公開もなされている。

(イ) 協力プログラムレベル以上での実施プロセス

個別案件より上位の事業展開計画における協力プログラム、開発課題(小目標)、重点課題(中目標)のレベルではモニタリングはなされていない。

このうち協力プログラムに関連しては、2010 年 6 月に外務省が公表した「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」が、以下を謳っている。

- 途上国からの要請に基づいて個別のプロジェクトを検討する現在のアプローチから、途上国との政策協議に基づいて開発目標をまず設定し、そこから具体的なプロジェクトを導き出していくプログラム・アプローチへの移行を図る。
- プログラム・アプローチ強化のため、現地における政策協議・援助協調の機能、モニタリング、開発ニーズ分析(JICA 分析ペーパーの導入)を強化する。

評価対象期間における協力プログラムの中では、「東部インドネシア地域開発プログラム」、「南スラウェシ地域開発プログラム」及び「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」の 3 つが、プログラム・アプローチを志向して実施された。

しかし、これらは評価やモニタリングがされないまま国別開発協力方針(2017 年)の策定に伴う事業展開計画更新時(2017 年)に解体され、プログラムを構成していた実施中のプロジェクトは別の協力プログラムに組み替えられた。中でも「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」は、事業展開計画(2014 年)では目標を定量的に示すなど、より先駆的なプログラム・アプローチが採られていた。ところが、事業展開計画(2017 年)には記載がなくなり、実施中の個別プロジェクトは別の協力プログラムに位置付けられた。当該プログラムが依拠していた MPA 構想が政権交代を機に無効になるという不可抗力が働いたとはいえ、それまでのプログラムの進捗や達成度を総括した上でプログラムが再編されるべきであった。

上記 3 つ以外の「協力プログラム」は、プログラム・アプローチが意図するところのプログラムではなく、開発課題(小目標)に含まれるプロジェクトを分類するための「項目」と呼ぶに等しいもので、やはりモニタリングは行われていない。

(ウ) スキーム間連携

プログラム・アプローチをとる上記 3 つの協力プログラムでは、構成されるプロジェクトが連携を成し、異なるスキーム間の相乗効果も企図された。しかし、それ以外の協力プログラムでは、スキーム間連携は多くはない⁶⁶。ただし、多数の中長期専門家がインドネシアの各省庁にアドバイザーとして配属されており、当該省庁が関わる担当分野の全

⁶⁶ パティンバン港開発計画(第一期)では、関連して JICA 技術協力が行われており、相乗効果が見込まれている。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page22_000729.html

体像を把握しつつ、スキーム間連携の結節点として重要な役割を果たしている。

(エ) 他ドナーなどとの連携

妥当性の評価の項で既述のとおり、他ドナーや国際機関とは情報交換や調整が図られ、各機関がそれぞれの強みを発揮できる分野で支援が実施されているほか、案件レベルでの連携⁶⁷も見られる。他方、中国からの支援は、道路、鉄道、電力、水資源などのインフラ支援が主体となっており⁶⁸、日本の支援と競合しうる関係にある。また、中国による事業は、インドネシア政府に対してだけでなく民間企業に対して資金を貸し付けて実施されるものもある。したがって、単に二国間の政府支援の競合ではなく、事業主体を政府とするか民間とするかという実施体制の考え方の競合という側面もある点に留意が必要である。

(3) 援助実施体制の適切性

効率的・効果的な援助実施のためには、政策立案から実施まで一貫性を持って行うことが重要であり、そのためには、被援助国と我が国の二国間関係、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや援助の実態を最も直接的に把握できる立場にある現地の機能を強化し、取り組む必要があるとの認識から、原則すべての ODA 対象国に、現地 ODA タスクフォース⁶⁹を中心とした援助実施体制が整備されている。

インドネシアでは、2007年度評価報告書によると、当時は大使館、JICA事務所、JBIC事務所、JETRO事務所を主なメンバーとして月に1回現地ODAタスクフォースの全体会合が開催され、各機関の活動の現状報告、情報交換が行われていた。一方、現在の現地ODAタスクフォースは大使館とJICA事務所のみで構成されており、上記のような関係者が一堂に会し援助のあり方を包括的に協議することを目的とした会合は行われていない。

現地 ODA タスクフォースが目的としていた、現地の情報を広く取り込んで先方ニーズをくみ取るという活動は、政府高官から担当者レベルまでの緊密なコミュニケーションをベースとしている。しかし、その活動が「現地 ODA タスクフォース」という名前の下で包括的に実施されているとはいいがたく、また協議が頻繁で緊密であるがためにそのプロセスを客観的に検証するための記録が残されていないのもまた事実である。

(4) 評価結果

プロセスの適切性の評価結果は、【C 一部課題がある】である。

⁶⁷ 2004年以降に、WB及びADBとともに7次に渡り開発政策借款を供与。また「チタルム川上流支川流域洪水対策セクターローン」で、ADB 支援による「統合的チタルム流域水資源管理事業」にて作成された氾濫解析モデルを活用した、など。

⁶⁸ 国家開発企画庁の“List of Planned Priority External Loans”（別名Green Book）各年版より。

⁶⁹ 被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや援助の実態を最も直接的に把握できる立場にある在外公館や援助実施機関現地事務所など、現地の機能を強化することが必須であるとの認識の下、原則すべてのODA対象国に現地ODAタスクフォースが設置されている。

表 13: プロセスの適切性のサブレーティング

サブ項目	サブレーティング(①低い, ②中程度, ③高い)
援助政策策定プロセスの適切性	② 政策協議は2014年以降行われていない。セクターや分野に応じた協議は行われているが、対インドネシア支援に関する包括的な協議は行われていない。
実施プロセスの適切性	① 個別案件はモニタリングされるが、協力プログラム以上の政策レベルでのモニタリングはされていない。
援助実施体制の適切性	① 現地ODAタスクフォースは大使館とJICAのみで構成される一方、多様なネットワークを有している。しかし、そうした体制が期待される役割を全うするに適切なものであると確認する客観的情報がない。

3-2 外交の視点

本節では、評価対象となる ODA が日本の国益にどのように貢献することが期待されるかその位置付けを確認し(外交的な重要性)、当該 ODA が国益の実現にどのように貢献したのか(外交的な波及効果)について検証する。

3-2-1 外交的な重要性

日本・インドネシア両国は、共に海洋国家であり、自由、民主主義、法の支配、ルールに基づく多国間貿易体制といった基本的価値を共有し、地域と国際社会の平和・安定及び繁栄の維持・増進は両国に共通な利益との認識で一致している。このような両国の連携関係は、2006 年の両国首脳の間共同声明にあるように「戦略的パートナーシップ」と謳われおり、首脳あるいは閣僚級の会談などにおいて毎年「戦略的パートナーシップ」の強化の重要性が確認されている。2017 年には、「戦略的パートナーシップの強化に関する日・インドネシア共同声明」が発出され、両国の互惠関係は一層強固なものとなっている。また、二国間のパートナーシップが国民レベルに浸透していることは、下表 14 に示すとおり、世論調査の結果からも明らかである。

表 14: 重要なパートナーに関する調査結果

2008 年調査(%)		2017 年調査(%)	
ASEAN諸国にとって、現在重要なパートナーは次の国のうちどの国ですか。(単一回答)(インドネシアでの回答)		あなたの国にとって、現在重要なパートナーは次の国のうちどの国ですか。(複数回答)(インドネシアでの回答)	
1	日本(37.9)	1	日本(76)
2	米国(22.3)	2	サウジアラビア(68)
3	中国(12.8)	3	中国(51)

出所: 外務省「ASEAN 地域主要 6 か国における対日世論調査」2008 年 2 月～3 月実施及び同「ASEAN10 か国における対日世論調査」2017 年 3 月実施

こうした両国関係ならびに「開発協力大綱」そして「国家安全保障戦略」を踏まえると、インドネシアは日本にとって、特に次のような国益の観点から重要な国と考えられる。

- インドネシアにおける日本国民の安全確保
- 日本・日本国民の経済発展を通じた繁栄
- 日本の平和と安全
- 安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境の実現
- 普遍的価値やルールに基づく国際秩序の維持・擁護
- 日本に対する国際社会の信頼獲得・向上

外交的な重要性とは、インドネシア国への ODA がこうした日本の国益にとってどのように貢献したかを示すことにある。インドネシアへの ODA は、既述の 6 分野において実施されてきたことから、セクター別に ODA の重要性を以下に述べる。

(1) 「経済インフラ整備」への ODA

ODA による経済インフラ整備事業は、日本にとってインフラ輸出の市場を提供する。また、経済インフラが整備されることで、インドネシアでの経済活動が円滑となるため日本企業の投資が促進される。したがって、同国への ODA は、経済活動の拡大という側面において日本の繁栄に重要である。さらに、同国の雇用をも促進することから社会の安定を促し、同国の邦人の安全や更なる両国間の経済関係の強化をもたらす。

(2) 「ビジネス環境整備」への ODA

インドネシアにおける日本企業の課題として、法制度の不透明さや高度人材の不足がある。ODA によるビジネス環境整備への支援は、これらの課題解消に繋がり、インドネシアへの海外展開と日本の経済成長を促す効果がある。同時に、自由で活発で競争原理に基づく交易を通じ、透明で秩序ある国際環境の実現に繋がる。

(3) 「不均衡是正・地域開発」への ODA

貧困撲滅はなおも世界の重要課題であり、インドネシアの地方の課題でもある。これに日本が取り組むことは、主要先進国として課された責務を果たし世界の信頼に応えるとの意味がある。また、所得や生活レベルの地域格差是正は、インドネシア社会の安定や平和に不可欠である。日本のインドネシアからの主たる輸入品となっている鉱物資源は、同国の地方各地で産出されることから、地方の安定はこれら資源輸入の前提条件であり、日本の平和、安全、経済活動などあらゆる側面での国民生活に重要である。

(4) 「防災」への ODA

日本と同様、インドネシアは地震、津波などの多くの災害に見舞われる。そのインドネシアの防災を支援することは、国連防災世界会議のホストを務め、横浜戦略、兵庫防災枠組、仙台防災枠組をリードしてきた日本が、名実ともに「防災先進国」として防災の主流化を主導する姿勢を示し国際社会の信頼を獲得することに繋がる。

(5) 「気候変動・自然環境保全対策」への ODA

気候変動対策や自然環境の保護は、両国のみならず世界すべての国が取り組むべき課題であり、また、各国で行われる対策の便益は国際的に共有されるものである。また日本は、2015 年の COP21 首脳会合にて「美しい星への行動 ACE2.0」を発表し、途上国に対する気候変動対策支援を拡大することを表明しているため、インドネシアへの当該支援はこの国際公約の実行に重要である。

(6) 「アジア地域及び国際社会の課題への対応」への ODA

インドネシアは、日本が輸入する原油の約 9 割が通過するマラッカ海峡に面し、また、領海問題が緊迫している南シナ海にも近いことから、その海域の保安はアジア地域や国際社会にとって重要である。このことは、2015 年に始まった外務・防衛閣僚会合やその翌年に発足した日本・インドネシア海洋フォーラムなどの動きにも表れている。当該分野での対インドネシア ODA は、地域の安全保障への両海洋国家の取り組みを促すことから、日本の平和と安定に重要である。

3-2-2 外交的な波及効果

前節のように外交的に重要とされる ODA が、実際にどのような波及効果を挙げたのか、同じく既述の 6 分野で考察する。

(1) 「経済インフラ整備」への ODA

過去 10 年間の円借款における本体契約(10 億円以上)では 7 割、同コンサルタント契約(1 億円以上)では 8 割が、日本企業の受注である。また、優先インフラ案件加速化委員会への技術協力が日本企業の PPP 事業者としての進出に繋がる例もある。官民連携事業がインドネシア進出のきっかけとなった日本企業も少なくない。

(2) 「ビジネス環境整備」への ODA

投資調整庁への技術支援や、大使館・JICA・JETRO・JJC など官民の関係機関の相互連携により、規則変更の即時確認や邦人企業への周知が行われ、制度面の課題解消が図られている。高等教育機関への支援は、インドネシアではまだ貴重な高度産業人材の育成環境の整備に貢献しており、結果として、日本からインドネシアへの民間投資は高いレベルを維持している。

(3) 「不均衡是正・地域開発」への ODA

地方での人材育成や電源開発、生活インフラの整備、灌漑施設整備による農業振興などは、地方政府の能力向上や地方経済の活性化、人々の生活改善に貢献しており、地域の安定や貧困削減に通じるものである。

(4) 「防災」への ODA

第 3 回国連防災世界会議では、JICA とインドネシア国家防災庁が共同で、同国における防災の技術協力活動を基調としたフォーラムを開いてインドネシアへの防災 ODA を通じて世界に防災主流化を訴え⁷⁰、防災先進国としての日本をアピールした。また、2018 年 9 月に発生したスラウェシ島地震の復興計画策定をインドネシアが日本に要請しており、さらに防災先進国としての信頼を高める絶好の機会となっている。

(5) 「気候変動・自然環境保全対策」への ODA

当該分野の ODA は、インドネシアがその「各国が自主的に決定する約束草案 (INDC)」の実行に不可欠な、地球温暖化ガスインベントリの作成や緩和策・適応策の実行を支援し、当該 INDC の言う 2020 年までの温室効果ガス 26%削減に貢献する。

(6) 「アジア地域及び国際社会の課題への対応」への ODA

海上保安力を向上させ、インドネシアの援助国化を支援することで、ASEAN 唯一の G20 メンバーとして求められる貢献をインドネシアが果たすことを後押ししている。

このように 6 分野での ODA 支援は日本の国益へ波及効果を見せているが、セクターによらない ODA 総体としての波及効果として、以下 2 点を追記する。

一点目は、重要な外交のカードとしての ODA に関してである。二国間には、2008 年に発効した JI-EPA がある。本評価の対象期間は、まさにこの JI-EPA が効力を発揮していた期間となる。そして、JI-EPA の締結交渉においては、インドネシアは日本の援助を交渉戦略として重視したとの指摘がある⁷¹。JI-EPA には実際、協力に関する章が含まれ、ハードとソフト両面の協力推進が謳われている。このことは、日本の ODA 実績が JI-EPA 交渉を円滑にした可能性を示唆しており、だとすれば、ODA がこの 10 年間の日本企業によるインドネシアでの経済活動を下支えしてきたと見ることができる。

二点目は、国益を高めているのは必ずしも ODA 支援のみではないことへの留意喚起である。先に、世界からの信頼獲得を国益の一つの形として挙げているが、既出の世論調査において、「あなたの国の友邦として、今日の日本は信頼できると思いますか」との問いに対して、インドネシアでは 62%が「信頼できる」、32%が「どちらかという信頼できる」と回答している。そして、その信頼できる理由を尋ねた結果を、以下、表 15 にまとめた。

⁷⁰ https://www.jica.go.jp/topics/feature/2014/150320_01_report07.html

⁷¹ 佐藤百合「第5章 インドネシア 一対日EPA 交渉にみる協力重視の戦略―」(アジ研選書『FTAの政治経済学―アジア・ラテンアメリカ7か国のFTA交渉』)

表 15: 日本が信頼できる理由

	ASEAN 全体での回答	インドネシアでの回答
1 友好関係, 価値を共有する関係	49%	49%
2 経済的結びつき(日本の投資, 良好な貿易関係)	54%	71%
3 安全保障(平和構築, テロ対策, PKO, 海賊対策)への貢献	33%	25%
4 国際秩序(法の支配, 民主主義, 自由貿易体制)の安定への貢献	38%	29%
5 世界経済の安定と発展への貢献	49%	54%
6 魅力ある文化	40%	44%
7 国際社会における開発協力	38%	41%
8 地球規模の課題解決(環境, 気候変動, 感染症, 人口, 貧困など)への貢献	38%	40%

出所: 外務省「ASEAN 地域主要 6 か国における対日世論調査」2008 年 2 月～3 月実施及び同「ASEAN10 か国における対日世論調査」2017 年 3 月実施

日本が信頼できる理由の選択肢の中で、3,4,7,8 が ODA と関わりのある選択肢となっているが、「2 日本の投資や良好な貿易関係などによる経済的結びつき」と答えた割合が、インドネシアでは最も高く、またこの回答は ASEAN 全体での割合よりもかなり高い。国民が持つ信頼という感情をそのまま国益と捉えることはできないが、国家間の信頼関係は外交から国益を得ていくには必須であり、その信頼構築には両国間の活発な投資・貿易が大きく作用していることが分かる。この調査結果を参考にすると、ODA は外交的な波及効果を上げている一方、民間レベルにおける経済活動が与える波及効果もまた一層大きいと見ることができる。

これら二点は、ODA が民間レベルの二国間の経済活動を牽引し、その経済活動が ODA にも勝るほどにインドネシアでの信頼の構築に貢献していることを表している。

第4章 提言

1 関係機関との連携強化に関する方針の明確化

「日本の上位政策との整合性」に関する評価において、開発協力大綱が掲げる「連携の強化」に対する方針の国別開発協力方針(2017 年)における明示が不十分であった点を指摘した。

既述のように、評価期間において ODA の民間連携の動きはインドネシアで特に活発であり、外務省以外の省庁が行うインドネシアとの政策対話に関する情報は、外務省と十分共有されている。インドネシアで融資契約まで完了した PPP 案件のなかには、JBIC の融資を得て日本企業が参入しているものも少なくない。また、2013 年に再開した海外投融資案件が 2 件、インドネシアで実施されている。すなわち、実態としてはインドネシアに対する開発協力を携わる多様な主体との連携は図られており、インドネシアのニーズに応じて民間投資の誘引に繋がっている。

インドネシアは、戦略的パートナーシップとしての関係を過去 12 年来にわたって深め、JI-EPA も発効後 10 年となるなど、二国間関係はより密接で強固なものへ進展している。そして、特にインドネシア側には、“Equal Partner”(対等なパートナー)としての二国間関係構築への切望がある⁷²。また、開発における民間セクターの役割は同国で特に大きく、インフラ整備へ民間資金を積極的に導入したいというインドネシア側のニーズが強くあることから、対インドネシアに対する開発協力は今後民間セクターが主体となり実施されていくとみられる。

このような中では、「開発協力の中核」にある ODA のみならず、ODA に関係する諸機関の活動をも俯瞰した開発協力方針とすることが望まれる。このため、連携の強化をさらに推進することを、開発協力方針において明記することを提言する。

提言の対応機関：外務省

タイムフレーム：短期(次期開発協力方針策定時)

2 プログラムレベルのモニタリングを可能とする体系の再検討

現在の国別開発協力方針は、事業展開計画が示すように大目標、重点分野(中目標)、開発課題、協力プログラム、各個別案件という階層をなし、プログラム・アプローチを複層化した構造となっている。下位のレベルの要素は上位レベルの目標達成に向けた投入であり、それぞれのレベルにおいて、進捗や達成度が確認(モニタリング)されるべきであるが、現状では協力プログラムレベルの評価は、プログラムレベルの成果指標が設定されていないため、行われていない。

インドネシアにおいても、「実施プロセスの適切性」の評価において、協力プログラム以上での体系的なモニタリングが行われていない点を指摘した。インドネシアでは、先方政府と合意した開発目標を達成する手段として一群の事業を導き出すという、2010年に外務省が公表した「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」が謳うプログラム・アプローチを指向した協力プログラムが、前政権との間で実施されていたが、政権交代に伴い、当該協力プログラムの傘下にあった個別案件は新たな協力プログラムの傘下に組み込まれ、その際、それまでの協力プログラムの進捗・達成度の確認が行われた記録は確認できなかった。また、現在の協力プログラムは、先方政府と合意した開発目標を達成する手段として一群の事業を導き出すようなアプローチで形成された「プログラム」ではなく、個別プロジェクトを束ねた「項目」に近く、これら協力プログラムの進捗・達成度の確認も体系的には行われていないことを指摘した。

インドネシアでは、2009 年のジャカルタコミットメントをきっかけとして、援助案件に関するインドネシアのイニシアティブがますます高まっている。インドネシア政府の各省庁

⁷² 国交樹立 60 周年に際してのジョコ大統領から安倍総理へのメッセージ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000326715.pdf>) あるいは2018年5月14日「日インドネシア開発協力シンポジウム『信頼に基づく未来』を共に創る」における国家開発企画庁バンバン大臣の講演(現地調査入手資料)より。

は5か年計画をもち、それぞれの開発目標に向けたプログラムを設定しており、それを達成するための個別プロジェクト群のなかから特定のものが日本に要請され、日本側関係者との協議を経て ODA 案件化される。こうした状況は、援助からの卒業が視野に入っている国として望ましいものと言える。被援助国のイニシアティブが高まるインドネシアにおいて、個別プロジェクトを束ねた「項目」に近い「プログラム」の進捗・達成度を確認しても、インドネシアの開発目標に対する日本の ODA による協力の貢献度を十分に測ることは困難である。よって、日本の ODA 案件による協力が、インドネシアのプログラムが目指す開発目標の達成・開発課題の解決にいかに関与しているか、という視点から検証する意義は高いと考える。

日本の ODA 案件は、特定の開発目標の達成を目指すインドネシアのプログラムにおいて、課題解決に向けた介入の一つにすぎず、当該 ODA 案件のみでインドネシアのプログラムの開発目標を達成できるものでは当然ない。しかし、それぞれ案件形成時に、インドネシア側の政策における妥当性は確認されており、そこでインドネシアが設定している開発目標・開発課題への位置づけが行われている。よって、インドネシアが実施するプログラムに明確に位置づけられる日本の ODA 案件について、当該プログラムに明確な成果目標・指標が設定されている場合は、インドネシア側の様々な投入との相乗的な効果などを確認しつつ、当該 ODA 案件がインドネシアの協力プログラムが目指す開発目標の達成にいかに関与しているかを検証することを提案する。

具体的には、国別開発協力方針とその別紙としての事業展開計画はすべての ODA 供与先に共通のフォーマットとなっているため、大幅には変更し難いものと思料されるため、新規の案件でインドネシア政府のプログラム上の位置づけが明確な場合に、事業展開計画に、インドネシア側の該当プログラムとの関連を、付属の資料としてなど可能な形で記載するとともに、当該 ODA 案件の評価の際に特例的に、該当するインドネシアのプログラムが目指す開発目標の達成にいかに関与しているかの検証を試行し、実効性が認められれば段階的に適用していくことが考えられる。

提言の対応機関：外務省

タイムフレーム：短期（次期開発協力方針策定時）に限定的に試行し段階的に適用拡大。

3 現地 ODA タスクフォースの機能強化

現地 ODA タスクフォースは、2003 年 8 月改定の ODA 大綱に示された「現地機能の一層の強化」をうけて設置された。2005 年 2 月の ODA 中期政策には現地機能強化の具体的な取り組みが詳述され、2015 年策定の開発協力大綱においても、開発現場の多様なニーズを把握するために現場主義の重要性は変わらず強調されていることに鑑みれば、現地 ODA タスクフォースの重要性は増しているといえる。外務省のウェブサイトには、現地 ODA タスクフォースの 7 つの機能⁷³が明記されている。

⁷³ 現地 ODA タスクフォースの 7 つの機能とは、（ア）開発ニーズなどの調査・分析、（イ）援助政策の立案・検討、（ウ）援助対象候補案件の形成・選定、（エ）現地援助コミュニティとの連携強化、（オ）被援助国における我

「援助実施体制の適切性」の評価において、2007 年度評価当時に開催されていたような、関係者が一堂に会し援助のあり方を包括的に協議することを目的とした会合は行われておらず、現地 ODA タスクフォースが期待される役割を全うするに適切な体制があるとは客観的に確認できない点を指摘した。

2007 年度インドネシア国別評価報告書では、日本とインドネシアの関係の新しい展開の下で、現地 ODA タスクフォースには情報共有の場を越えて「インドネシアに対する援助の優先順位や方針を包括的に議論する機能が一層求められている」と指摘されている。その後 10 年が経過し、開発協力に係る今日のインドネシアとの関係においては、提言 2 でも述べたようにインドネシア政府の開発政策におけるイニシアティブの高まりがあり、この変化に対応した日本の ODA 協力を実現するためにも、対インドネシアの開発協力の全体像を把握し、包括的な議論をする必要がある。

このため、現地 ODA タスクフォースの機能の一つである「(カ)我が国の ODA のレビュー: 我が国援助が所期の目的・意義を達成したか、目指すべき方向性は適切であったか、重点分野・重点項目の置き方は有効であったか、援助実施上の留意点に有効であったか、援助実施上の留意点には有効に対処出来たか」を強化し、現地 ODA タスクフォースを中心に、政策策定に関わる関係者が日本の ODA を通じた協力について協議することを提言する。具体的には、開発協力方針を包括的にレビューする定期会合の実施である。広く関係者と協議し、レビューを行い、対インドネシアの開発協力の全体像を把握できるのは現地 ODA タスクフォースであり、その強みを生かすべきである。

提言の対応機関: 外務省, JICA 本部, 現地 ODA タスクフォース

タイムフレーム: 短期(次期開発協力方針策定まで)

4 包括的な政策協議の再開

「援助政策策定プロセスの適切性」においては、開発協力方針原案の作成からウェブサイト上での公表までの所定の段階が踏まれていることは確認したものの、開発協力方針の内容である政策目標や重点分野、協力プログラムの形成過程について、検証するための客観的な資料や情報が入手できなかったことを指摘した。特に援助政策の立案・検討には相手国側の認識や理解を共有するための協議が必要であると考えるが、インドネシアでは、個々の関係省庁による政策対話や個別案件やセクターに関する情報収集や協議は行われているものの、包括的な政策協議は 2014 年以降実施されていない。

政策対話や各セクターの関係者との協議の結果を俯瞰した、包括的な政策協議の再開を提言する。

また政策協議において、日本とインドネシアとの間で二国間関係における中長期的な ODA の役割や意義を確認することは重要であり、その際には東アジア・ASEAN 経済研

が国関係者との連携強化, (カ) 我が国の ODA のレビュー, (キ) 情報公開と広報である。
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce.html>)

究センター(ERIA)が中心となり、両国の有識者により取りまとめられ、2018 年 12 月に発表された「Project 2045 政策提言」の視点を一助とすることも有効である。同提言は、インドネシアの建国 100 周年となる 2045 年に向けた二国間関係を大局的に展望するものであり、アジア太平洋地域に戦略的に位置する 2 大海洋国家である日本とインドネシアの果たすべき役割の大きさを強調している。

提言の対応機関:外務省

タイムフレーム:短期から中期