

第 1 章 評価の実施方針

1-1 背景と目的

1-1-1 本評価の目的

本評価の目的は、対インドネシア国別援助計画（2004 年 11 月策定）以降の日本の対インドネシア援助政策全般をレビューし、国別援助計画改定を含む今後の対インドネシア援助の政策立案、及び援助の効果的・効率的な実施に資する教訓・提言を作成することである。同時にその評価結果を広く公表することによって説明責任を果たすこと、インドネシア政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることを目的とする。

1-1-2 評価の背景と問題意識

現行の国別援助計画は新 ODA 大綱（2003 年 8 月策定）のもとで 2004 年 11 月に策定され、実施後まだ 3 年弱（本評価調査の開始時点）と援助計画実施の中間段階にあるものの、次に挙げる観点から、現時点において国別評価を行う意義と必要性は高い。なお、前回の国別評価は 2003 年度に実施している（1996-2002 年度を対象）。

- (1) スハルト体制崩壊後の政治経済面の大きな変化、アジア経済危機による困難な時期を経て、インドネシアは 2004 年を転機として経済成長と民主化定着に向けた新しい安定期に入った。特に 2004 年 10 月に成立したユドヨノ政権下では、インフラ・投資環境整備に関する諸制度、対外公的借入れ政策、民主化定着等の面で新しい制度枠組みの構築が進み、また援助受入れに関してもインドネシア支援国会合（CGI: Consultative Group on Indonesia）廃止を含む重要な変化がみられる。したがって、現政権下のこのような制度的変化をふまえて、2004 年に策定された国別援助計画の援助政策の妥当性を検討する必要性は高い。現在のインドネシアは、様々な困難を抱えながらも次の発展段階に飛躍し、中進国入りできるかどうかの岐路にあり、同国の変化に対応しつつ、開発ニーズをふまえて、現時点で日本の対インドネシア援助の在り方を検討することは、非常に重要である。
- (2) インドネシアは長期にわたり日本にとって最大規模の援助供与相手国かつ戦略的パートナーである。また日本は同国におけるトップドナーとして、様々な援助形態（有償資金協力、無償資金協力、技術協力）をもって支援している。また 2007 年 8 月に両国政府間で経済連携協定（EPA: Economic Partnership Agreement）が締結され、その実施に資する協力の在り方についても対話が始まっている。開発政策借款、インフラ改革セクター開発プログラム・ローン、さらには技術協力を通じた政策支援、日本インドネシア戦略的投資行動計画（SIAP: Strategic Investment Action Plan）に代表される官民連携による投資環境整備に向けた取組等、上流の政策から個別事業、また民間企業や非政府組織、アカディミアとの連携等、効率的・効果的な援助のために対インドネシアの国別アプロ

一子を更に強化していくことは重要であり、アプローチの在り方、「選択と集中」、援助政策立案・実施体制や各種スキーム間の有機的な連携の在り方等を評価する意義は大きい。

- (3) 次期の国別援助計画改定は、インドネシアの中期開発計画(2004-2009年)の改定等に合わせて2010年ごろと予定されているが、主要ドナーである日本としては、上述した現政権下における開発政策や制度的な変化をふまえて同国の次期中期開発計画の策定プロセスに時宜的に知的インプットを行い、並行して日本の国別援助計画改定作業に取り組んでいく必要がある。また、2008年10月に控えた新JICA発足をうけ、国別アプローチの強化に向けた示唆を得ることは意義が大きい。

1-2 評価の対象

「選択と集中」、地域的な視点からの実績を評価する際は、2004年度以降に交換公文(E/N: Exchange of Notes)及び技術協力にかかる各種合意文書を締結した案件を対象に分析することとし、重点分野やセクターごとの実績を評価する際は、2004年度に実施中の案件を含めて分析する。評価対象の国別援助計画と2004年前後から現在までの案件の実績は別添1-2にまとめた。2004年策定の国別援助計画に大きく影響を与えた技術協力による「経済政策支援」や、2004年以前に開始され、現在も継続して支援している重要課題における協力分野についても調査対象の範囲とする。

1-3 評価の枠組み

本評価では国別援助計画を軸とした評価のみならず、近年のインドネシアの政治・経済・社会的変化に伴って日本の支援を評価することとする。それをふまえて作成した評価枠組みの概要は下記のとおりで、枠組みの詳細は別添1-1に示す。

表 1-3-1 評価の枠組み概略

評価視点	評価項目	評価内容
I. 政策の 妥当性	日本のプレゼンス、比較優位 や特徴をいかした援助政策と なっているか。 「選択と集中」の在り方の妥当 性。	1 日本の上位 ODA 政策に照らした妥当性
		2 日本の外交政策に照らした妥当性
		3 インドネシア国家開発計画との整合性
		4 他ドナー・国際機関の援助政策との相互補完性
II. 結果の 有効性	国別援助計画の柱(3 つ重点 分野)に対して有効な結果を 示しているか。	5 インドネシアの開発資金への貢献度
		6 重点分野、地域に関しての優先度、集中度合い
		7 重点分野別の目標達成度・達成の見込み
		7-1 民間主導の持続的な成長(短期から中期目標)
		7-2 民主的で公平な社会の構築(中期から長期目標)
		7-3 平和と安定(すべての時間軸にかかわる課題)
		8 インドネシアの国情・変化への対応
III. プロセス の適切性・ 効率性	策定・実施プロセスの適切性・ 効率性	9 政策立案及び実施体制における一貫性確保
		10 インドネシアとの政策対話の適切性・効率性
		11 他ドナーとの政策対話、援助協調・連携の適切性・ 効率性
		12 民間経済界、NGO・アカデミア・市民社会との連携 の適切性・効率性
		13 今後の政策立案・実施において検討すべき課題

出所：調査団作成

1-4 評価の実施方法

本評価調査は、外務省評価ガイドライン(ODA 評価ガイドライン、第 3 版、2006 年 5 月)及びその後の ODA 評価有識者会議における議論に基づき、主に「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的に分析した。ただし、現行の国別援助計画の実施年数が限られていることから、今回の評価は実質的には中間レビューと位置付けた。「結果の有効性」については、協力の成果、インパクトの観点から評価を行うのは時期尚早であるが、現行の国別援助計画が掲げる 3 つの重点分野(「民間主導の持続的な成長」「民主的で公平な社会造り」「平和と安定」)において想定されている効果発現の時間軸に留意し、特に短期・中期目標の達成度に重点をおいて分析した。現ユドヨノ政権下における開発政策の変化や制度改革に対して日本の援助政策がどのように対応してきたか、という視点からの分析も行った。

また、日本の外交政策上の課題(日本・インドネシア経済連携協定、投資、エネルギー、治安維持その他)、戦略的パートナーとしてのインドネシアの位置付けも考慮して援助政策を再検討する。インドネシア政治・社会経済状況の把握、日本の支援状況を把握し、関連する既存資料(インドネシア関連の評価資料等)を整理し、評価の焦点を定めた。

(a) 目標体系図

国別援助計画・協力プログラム・プロジェクトの実績に基づいて作成される目標体系図は別添 1-2 のとおり。評価の対象とする個々のプロジェクト、プログラムの範囲を明確にする。

(b) 国内でのインタビュー調査

現地調査開始前の 2007 年 7 月から 10 月にかけて外務省、JICA、JBIC のインドネシア担当部署、また国別援助計画策定時の関係者(当時の JICA, JBIC 担当者、及び計画策定に参画した研究者)、経済産業省にヒアリングを実施した。面談先については別添 II 参照のこと。

(c) 現地でのインタビュー調査・データ収集

現地調査を 2007 年 10 月 29 日から 11 月 10 日にかけて実施し、インドネシア政府機関、大使館、JICA、JBIC 現地事務所、現地 ODA タスクフォースメンバー、他ドナー(世界銀行、ADB、オーストラリア、ドイツ等)、有識者(大学・研究者、マスコミ、NGO、国会議員)と、援助政策等に関して協議した。現地調査の日程と面談先については国内ヒアリングと同様、別添 II 及び別添 III を参照のこと。また、援助事業の効果やインパクトを検証するため、実施機関へのインタビュー調査や「東部インドネシア地域開発プログラム」の拠点である南スラウェシ州マカッサル市を訪問した。

1-5 評価実施体制

評価主任

大野泉	政策研究大学院大学	教授
-----	-----------	----

アドバイザー

佐藤百合	アジア経済研究所地域研究センター	専任調査役
河野毅	政策研究大学院大学	准教授

評価補助業務従事者

下村暢子	株式会社コーエイ総合研究所	コンサルティング第 1 部主任研究員
荻野有子	株式会社コーエイ総合研究所	コンサルティング第 2 部主任研究員
岡田卓也	株式会社コーエイ総合研究所	コンサルティング第 3 部課長
笹島陽子	株式会社コーエイ総合研究所	コンサルティング第 1 部研究員