

第4章 教訓と提言

4-1 日本の今後の対インドネシア援助政策への提言

4-1-1 開発ビジョンの共有と援助の戦略化

1. インドネシアの開発ニーズの変化や二国間関係の展開をふまえた、援助の優先順位の再検討

インドネシアが 2004 年を転機として経済成長と民主化定着に向けた安定期に入り、中進国化を目指す段階にきたこと、また日本・インドネシア経済連携協定(EPA)締結などを含め日本とインドネシアの関係が新たな段階に入ったことなどをふまえ、今こそオールジャパンで、インドネシアの開発ビジョンを共有し、日本の援助のプライオリティを再検討する必要がある。現行の国別援助計画の 3 つの重点分野はユドヨノ政権の中期開発計画(RPJM: Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009)と整合的であるが、援助計画策定時からの諸変化をふまえると、以下を考慮すべきである。

重点分野のうち、(a)「民間セクター主導の持続的な成長」では財政の持続性、金融セクター改革(短期的課題)はおおむね達成され、今後は経済インフラ整備、裾野産業・中小企業振興、経済関連の法制度整備など(短・中期的課題)により注力する必要がある。

(b)「民主的で公平な社会造り」で重点事項となっている貧困削減(中・長期的課題)では広範かつ多岐にわたる支援が実施されているので、対象を絞り込む必要がある。貧困削減においてインドネシア政府は、地方の雇用拡大に貢献する経済振興策を重視しており、今後、地域別の成長戦略と組み合わせた分配・貧困対策が重要になろう。この視点をふまえて、日本として「東部インドネシア地域開発プログラム」の位置付けを検討したうえで、貧困削減に対する支援をより絞り込む必要がある。

(c)「平和と安定」のうち、平和構築支援については今まで試行錯誤の取組が続いている。(4-2 の 2 で後述するように)日本として今後、二国間援助で平和構築支援にどの程度重点をおくのか、またどのようなアプローチが適切かなどを検討する必要がある。例えば、アチェ復興再建庁(BRR)からは、アチェの経済発展の可能性を念頭においた新しい経済戦略策定と、それを実施する地方の行政能力強化の必要性が指摘されたが、これは平和構築支援に留まらない上記(b)の重点事項に近い課題でもある。

3 つの重点分野の枠組みにかかわる点として、環境保全・防災の位置付けがある(現在は(b)に分類)。環境保全は都市環境、居住環境改善、自然環境保全、温暖化対策など多岐にわたり、また地球規模の課題という側面もある。さらに国別援助計画では、「洪水・土砂災害、渇水などの自然災害対策など」は貧困削減(基礎的公共サービス)に分類されている一方で、地震・津波災害復興は(c)の「平和と安定」に分類されている。

以上の点を考慮しつつ、現地ODAタスクフォースとして「ODAの点検と改善」の方針

に沿って²¹⁰、国別援助計画のレビューを行い、東京の関係者を含むオールジャパンでインドネシアに対する援助の優先順位を再検討・共有することが重要と考える。さらに、将来的には、中進国化を目指すインドネシアが援助国化していくことへの協力も検討すべきであろう。

2. 「選択と集中」のさらなる強化

現在の援助計画において、特に技術協力は3つの重点分野との関係で多岐にわたる貢献が期待されているが、今後、「選択と集中」、プログラム化の推進を更に進める必要に迫られている。技術協力予算は近年、減少傾向にあるが、その一方で競合する援助需要に直面している。例えば、(a)インドネシア政府から、経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)の枠組みでの「協力案件」が期待されていること、(b)JBICの政策支援型プログラム・ローンの実効性を確保する観点からの技術協力への需要、(c)JICAが重視する「東部インドネシア開発プログラム」に対する技術協力の需要、などである。既に実施中の協力を精査しながら、優先順位をつける必要がある。したがって、予算制約の中で日本として何を選び、どのように支援するのか、日本政府と実施機関の方針に整合性が保たれるように留意しながら、「選択と集中」及びプログラム化の推進の観点から再整理する必要がある。

なお、無償資金協力予算も減少傾向にあるが、外交上の配慮や戦略性が強いものに絞り(テロ・治安対策、災害復興、感染症など)、開発的な要素が強く、従来は一般プロジェクト無償で対応していた支援は有償資金協力を活用していく方向が妥当と考えられる。

現行の援助計画は特定地域にセクター横断的に焦点をあてる取組は明示していないが、既にJICAは「東部インドネシア地域開発プログラム」を優先プログラムとして位置付け、現地ODAタスクフォースとして3つの援助スキームを含むローリングプランを作成している。したがって、地域的アプローチについても援助計画の中での位置付けを検討することが重要である。

3. インドネシア政府との包括的な政策協議の必要性

上述したように、オールジャパンで日本の援助の「選択と集中」の在り方を再検討したうえで、インドネシア政府と包括的な政策協議を実施すべきである。現在、実施されている両国間の定期的な政策協議は、有償資金協力における新規案件形成の過程での年次協議や実施モニタリングに限られている。無償資金協力や技術協力については毎年の要望調査を通じた、個別案件の妥当性という観点からの協議にとどまっている。各スキームをこえて包括的に中長期の開発ビジョンについて政策対話を行い、両国間で考え方を共有することは重要である。現行の援助計画策定時には、「インド

²¹⁰ 外務省は「ODAの点検と改善」(2005年12月)において、国別援助計画策定国の現地ODAタスクフォースによるODAのレビューを試行的に実施することとした上で(pp. 18-19)、定期的なレビューを制度化する方向を打ち出している(「ODAの点検と改善 2006」、2007年2月、p. 6)

ネシア経済政策支援」を通じて、経済危機後の成長回復に向けた開発・援助ビジョンについて、日本とインドネシアの政府関係者や有識者の間で共有が図られた。インドネシアの開発ニーズの変化や二国間関係が新たな展開をふまえ、今こそ、包括的な政策協議を行う意義は大きい。

4-1-2 現地機能の強化

1. 重点事項(セクター、サブセクター)の課題分析能力の強化

現地ODAタスクフォースは情報共有という機能を超えて、対インドネシア援助の優先順位を議論し、取組方針を現地発で東京に提案する機能をより強化すべきである。そのためには、現在、幾つかの重点事項(セクター、サブセクター)で自発的に活動している分科会を制度化して、現地ODAタスクフォースで広くビジョンを共有する仕組みを作る必要がある。この分科会は、大使館、JICA、JBIC、JETROといった組織を超えたメンバーで構成し、JICA専門家の知見も積極的に活用していくことが望ましい²¹¹。今後、重点的に取り組むべき事項、セクター等には担当リーダーを配置し、専門知識の機動的な動員や当該分野の政策と個別案件を関連づけた支援を可能とする機能をつくることを提案したい。

その意味では、現地 ODA タスクフォースとして、「南スラウェシ地域開発プログラム」の準備を進め、南スラウェシ州政府と覚書を締結する一方、JICA マカッサル・フィールドオフィスを開設し、東部インドネシア地域開発現地支援委員会を設立して、現地の大学、研究者、NGO 関係者からの知見を生かし、現地レベルで案件立案、案件実施に活用しているなどの試みは特筆される。

2. 官民連携による現地の協力体制の継続

「民間主導の持続的な成長」に向けた支援は、現地 ODA タスクフォースとジャカルタ・ジャパン・クラブ(JJC: Jakarta Japan Club)、インドネシア商工会議所を含む民間経済団体との活発な連携のもとで展開されている。特に官民合同投資フォーラムを通じた、投資環境整備に向けた取組(SIAP: Strategic Investment Action Plan)は政策レベル・案件レベルともに ODA と密接な協力のもとで進んでおり、官民協力の例として高く評価できる。また、今後、EPA が実施段階に入り、経済連携について官ベースで対話が進む見込みである。今までの官民協力の実績をふまえて、SIAP と EPA の間で補完的な協力体制がつくられることを期待する。

同時に、ODA 案件と経済産業省の経済協力案件について、二国間で協議するチャネルが分かりにくいので整理してほしいとの要望がインドネシア政府から出されている。これは、EPA の実施段階における協力体制を考える際にも留意すべきである。

²¹¹ ベトナムやバングラデシュの現地 ODA タスクフォースでは、重点セクターごとにセクター別の援助方針のとりまとめや情報共有が行われている。こういった具体的な例を参考にしながら分科会の制度化をすることも考えられる。(参照:外務省「ベトナム国別評価調査」(2007 年、pp.107-122)、外務省「バングラデシュ国別評価調査」(2004 年、p.3-24-3-27)等)

3. 政策支援型プログラム・ローンに対するモニタリング体制の強化

2010 年ごろまでピークにある対外債務の返済負担の緩和、中進国化を目指すインドネシアの主体性を尊重した支援（政府システムの構築、改革推進）、インドネシア支援会合（CGI: Consultative Group on Indonesia）廃止後の政策協調メカニズムとしての中核的な役割等を考えると、当面は、政策支援型プログラム・ローンは重要な支援ツールであり続けられると思われる。他方、プログラム・ローンはプロジェクト・ローンに比べてモニタリングがしにくく、ファンジビリティ（流用可能性）が高いという側面もある。国民への説明責任を念頭において、日本として、プログラム・ローンの実効性と透明性を高めるための協力やモニタリング体制を強化する必要がある。

開発政策借款（DPL: Development Policy Loan）やインフラ改革セクター開発プログラム（IRSDP: Infrastructure Reform Sector Development Program）の協調融資では、特に投資環境整備において SIAP を通じて日系企業の現場からの提言を政策に反映しており、これに対するインドネシア側や協調融資ドナー（世界銀行、アジア開発銀行（ADB: Asian Development Bank））の評価は高い。日系企業もまたプログラム・ローンの意義を認識している。したがって、今後も日本の比較優位を活かした政策投入を継続していくべきである。同時に、プログラム・ローンの実効性を高めるために、研究機関や地方自治体との連携など、外部の知見を動員する仕組みづくりが重要である。

また、資金の透明性を確保するためには、インドネシアの会計監査報告の確認、世界銀行や ADB との連携を通じた公共財政管理の改善支援等に現地から引き続き取り組んでいくべきである。

4. 無償資金協力、技術協力といったグラント支援における政策協調・モニタリング体制の強化

CGI 廃止後の援助調整メカニズムとして、インドネシア政府は自らの主体性のもとで課題ごとに政策枠組みを作成し、その枠組みに沿って援助を動員したい意向をもっており、グラントを中心とするドナーと協議を始めている。今後、一種のプールファンドであるマルチ・ドナー信託基金がより重要な役割を果たす可能性がある（既に地方分権化、アチェ復興等）。プロジェクトは排除されないが、無償資金協力や技術協力においては、従来以上に政策協調を強化することが求められよう。特に技術協力については、上記の政策支援型プログラム・ローンとの連携、官民パートナーシップ（PPP: Public Private Partnership）の制度枠組みづくり等に積極的にかかわっていくのであれば、なおさら政策協調・モニタリング体制の強化が重要になる。

4-1-3 多様な関係者とのネットワーク構築

1. 長年の協力で築かれた人的ネットワーク、信頼関係の活用

長年のインドネシア援助を通じて築かれた人的ネットワークと信頼関係は、日本が

今後もインドネシアで協力を進めていくときの貴重な財産である。日本が同国の中進国化・援助国化を支援していくうえで、今までの援助を通じて蓄積された財産を活用していく視点は重要である。現地調査のヒアリングを通じて、インドネシアでは非政府組織（NGO: Non Governmental Organizations）関係者を含め、日本をアジアの信頼おけるパートナーとして期待をもっていているとの印象を受けた。

興味深い事例として、(a)今までの地方教育行政改善への支援を通じて蓄積された経験（地方教育行政改善計画（REDIP: Regional Education Development and Improvement Program）モデル）の他地域への展開、他セクター（保健）や平和構築支援（マルク）への応用、(b)スラウェシにおいて JICA が過去の協力で育成した人材、蓄積した人的ネットワークを活用して州と県を対象とした地域開発能力向上への取組（スラウェシ地域開発能力向上技術プロジェクト、これと関連して中央政府関係省庁を含めたセミナーを現地 ODA タスクフォースで開催予定（2008 年 2 月）等）、(c)現地の大学との連携を通じた長期にわたる人材育成や人的ネットワークづくり、(d)警察支援における、様々な技術協力支援や無償資金協力を組み合わせた長期にわたる支援（例として、民主的警察運営のために国別特設研修を通じた幹部候補生への研修実施、両国の警察相互の人的交流）、等がある。

2. 非政府組織を通じた協力の拡大

現地調査で NGO や研究者、商工会議所等から寄せられた指摘の1つは、日本の ODA は政府対政府の協力が中心で、他ドナーと比較して政府から民間、民間同士の協力が限定的であるという点であった。他方、日本の人材育成支援への関心は高く、非政府組織にも対象を拡充することを要望する意見、またジョグジャカルタの震災復興時における NGO の活躍等、市民社会が育っている地域もあるという指摘もあった。したがって、政府間の協力を基本としつつも、従来以上に非政府組織に開かれた協力を拡充すべきである。これは官から民へと人材育成の裾野を広げることになり、また日本の ODA への理解を促し広報にも資すると思われる。

ただし、地方分権化の流れの中で、州から県をつなぐアプローチによる行政能力向上支援は日本の協力の特徴であり、インドネシアでも高い評価をうけた。多くのドナーは中央政府・州・県政府に不信感をもち、NGO やコミュニティを直接支援する傾向が強いのに対し、日本の支援アプローチは様々なレベルの行政能力を高めていくことを重視している。こういったアプローチは他ドナーと補完的であり、継続していくことは重要である。

3. 低コスト・高インパクトの広報活動の強化

援助規模に比べて、日本の援助活動についての認知度は高くない（特に政治家、NGO、メディアの認識）。理想的には出版やメディア媒体の積極活用、そのための広報予算の拡充が望ましいが、予算制約のもとでは低コスト・高インパクトの取組を考え

る必要がある。具体的には、(a) インドネシア政府関係者、他ドナー、研究者、NGO 等といった日本の援助実施パートナーを対象とした年次活動報告セミナーの実施（活動報告の作成・発表）、(b) 研究者、メディア、NGO、ビジネス界、文化人等を対象とした大使館の「ODA 有識者懇談会」の再開（なお、JICA マカッサル事務所での取組は有用）、事業サイトの視察を含む日本の ODA 情報の提供、(c) NGO、研究者との意見交換会の開催（全般的、課題別いずれの可能性もあり。後者の例として、円借款により支援されているジャカルタ都市高速鉄道事業（MRT: Mass Rapid Transit）有識者委員）、等は検討に値しよう。(a)や(c)は他のドナーが取組んでいる例である。2008 年の「日本インドネシア国交 50 周年」は、ODA 広報の在り方を考える貴重な機会を提供している。

ただし、費用をかける前にやるべきことがある。また、援助計画の英語版の最終化が遅れ、策定後 3 年経ってようやく公表されたという現実を真摯に受け止めてほしい。また、民主化が定着しつつあるインドネシアでは、国会議員や NGO との情報共有が益々重要になってきており、援助計画は英語のみならず、インドネシア語でも公開すべきである。

4-2 今後の日本の援助政策の立案・実施の在り方への示唆

1. ローカルリソースの積極的な活用

多くのインドネシア政府関係者から、日本のコンサルタントの高コスト改善、ローカルリソースの活用について強い要望が出された。高度な技術を必要としない事業へのインドネシア人専門家、コンサルタントをより積極的に活用していくことが望まれる。平和構築等、特に社会・文化的な配慮が必要な課題では、ローカルの知識が肝要であり、その意味ではマルクの平和構築支援における、NGO や大学を通じたコミュニティ支援（CEP）の経験は有用である。

2. 日本としての平和構築支援への取組方針の明確化

地震・津波災害復興支援が契機となって、日本がアチェの平和構築支援に取り組むようになったことが象徴するように、一般的に平和構築を支援する際に、どのタイミングでどのようなアプローチで取り組むかについては判断が非常に難しい。そもそも平和構築支援は社会・文化的な背景、さらに刻々と変わる治安状況等を見極めながらの作業であり、極めて困難な状況のもとで実施しなければならない。平和構築支援は、日本の ODA 大綱が掲げる重点課題の1つであるが、日本としてどの程度、どのようにリソースを割くのか、また平和構築を通じて国際社会にどのようなメッセージを出すかについて十分な検討が必要である。また、国際機関を活用していく際にどのような基準で適切な機関を選択し、どのような方法でモニタリングしていくのか（例えば、日本人専門家の派遣の可能性を含め）、二国間援助と多国間援助をどのように組み合わせしていくのか、等についても検討が必要である。

3. グラント支援(無償資金協力と技術協力)における案件採択過程の予測可能性の向上

インドネシア政府から、無償資金協力と技術協力において、案件採択過程での政策対話を強化し、要請案件の採択可否や金額等の点で予測可能性を高めてほしいという要望があったが、これは他国における日本の援助にも共通する問題である。援助の予測可能性の向上は、相手国政府のカウンターパート資金の手当て等、援助効果向上に貢献すると期待される。無償資金協力と技術協力において、要望調査で提出された案件採択の可否を一括して回答するなど、検討・採択過程の全体像を相手国側に知らせる努力が必要である。

4. 新JICA設立を念頭において、現地ODAタスクフォースの在り方、援助政策の立案・実施における政府と実施機関との役割分担を明確にする必要性

新 JICA 設立に伴って、3 つの援助スキームの一体的運用が可能になることが期待されるが、これは現在の現地 ODA タスクフォースの機能の在り方、大使館と新 JICA の役割分担の見直しを含め、重要な示唆をもちうる。例えば、現地 ODA タスクフォースは、円借款、無償資金協力、技術協力の各スキームが異なる組織で実施されている現状のもとで、現地関係者間の情報共有、さらには開発援助ビジョンの共有を促進するために設置された背景がある。同タスクフォースは人事、予算、指揮命令系統などを備えた組織ではなく、それゆえ、一つの組織のような意思決定を期待することは難しいのが現実である。新 JICA 設立は、こうした現状を克服して現地機能を強化するうえで興味深い機会を提供している。将来的に、現地 ODA タスクフォースの在り方の見直しが行われることを期待する。

より根本的には、援助政策の立案・実施における政府と実施機関の役割分担を明確にする必要があり、例えば、外務省が策定する国別援助計画と、新 JICA が策定する援助実施方針の内容について検討する必要がある。