

# 政府開発援助におけるプログラム援助の効率的な運営管理について ーインドネシア地方環境管理システム強化プロジェクトを事例研究としてー

川喜田 英博

## 1 研究の目的と方法

本調査研究の目的は、日本の政府開発援助におけるプログラム援助の効率的な運営管理について提示することにある。インドネシア共和国で現在実施されている地方環境管理システム強化プロジェクトを事例研究として取り上げる。中央政府である環境省と北スマトラ州環境局の組織を開発組織として捉え地方環境管理システムの改善には、何を最大化或いは最適化すべきか、誰が実際の実施主体となってそれを行うのか、その実施主体の行為を助け或いは誘導するために何が改善されなければならないか、そして如何なる手段でもってそれを改善するのかといった諸点を明確にする。また、地方分権化における環境管理システムについての協働の枠組み構築における仕組みを明らかにする。

効率的な協力プログラムによる援助を実施するためには、インドネシア政府による国家開発計画の政策・プログラムと日本の政府開発援助の整合性を解明することが重要である。また、インドネシアの現在の行政制度の中で、どのような協力プログラム活動が効果を発揮するのかを解明する必要がある。これらについて開発援助の視点から、インドネシア共和国で実施されている地方環境管理システム強化プロジェクトを事例研究として扱いプログラム援助の効率的な運営管理について提示する。

本調査研究では、政府開発援助におけるプログラム援助の効率的な運営管理について、JICAが現在インドネシア国で実施している環境分野の技術プロジェクトであるインドネシア地方環境管理システム強化プロジェクトを事例研究として、以下の項目に従って調査研究を実施した。

- (ア)プログラム援助について、JICAにおける定義とODA大綱との関係について文献調査する。
- (イ)インドネシア共和国における環境分野の国家開発計画および環境省における基本計画、戦略について文献調査する。
- (ウ)インドネシア共和国における最近の政治的、社会経済状況の変化を特に地方分権改革の視点からから文献調査する。
- (エ)日本政府および他の援助供与機関のインドネシア共和国に対する環境分野の援助動向を文献調査する。
- (オ)北スマトラ州環境局における環境管理計画について文献調査する。
- (カ)プロジェクト援助とプログラム援助の違いについて分析する。
- (キ)インドネシアにおける環境分野に対するプログラム援助の効率的な運営方法について考察する。

## 2 論文の構成

### 第1章 はじめに

#### 第1節 研究の背景と目的

#### 第2節 プログラム援助とは

- (1) プログラム援助の概念
- (2) この研究におけるプログラム援助の定義

### 第2章 インドネシア共和国における環境政策とプログラム援助

#### 第1節 インドネシアの環境政策

- (1) インドネシアの環境政策
- (2) 環境省の役割
- (3) 環境管理センターの活用

#### 第2節 環境政策と地方分権改革

- (1) 地方分権改革による環境行政への影響
- (2) 環境モニタリングネットワークの展開
- (3) 地方展開と今後の課題

#### 第3節 プログラム援助

- (1) 環境分野における JICA 協力プログラム
- (2) それぞれの協力形態
- (3) 評価方法について

### 第3章 北スマトラ州地方政府における環境協力

#### 第1節 地方政府の環境ガバナンス能力の強化

- (1) 調査のねらい
- (2) 調査対象機関・北スマトラ州地方政府の概要
- (3) 調査対象グループの特定
- (4) 地方政府における環境行政の変化

#### 第2節 中央政府と地方政府とのパートナーシップ

- (1) 中央政府と地方政府との関係
- (2) 北スマトラ州政府組織と業務
- (3) 北スマトラ州の特質と課題

### 第4章 技術協力プログラム実施に係る考察

#### 第1節 環境政策実施の現状

#### 第2節 援助機関による環境分野への協力

#### 第3節 プロジェクトとプログラム援助

### 第5章 結論

#### 第1節 プロジェクトからプログラム援助へ

#### 第2節 プログラム援助の効率的な運営管理について

- (1) 技術協力における案件管理上の大きな変化
- (2) プログラム援助の効率的な形態
- (3) プログラム援助における運営管理上の今後の課題

### 3 論文の概要

本調査研究の目的は、日本の政府開発援助における技術協力プログラム援助の効率的な運営管理についてその実施方法を提示することにある。効率的なプログラム援助を実施するためには、インドネシア政府による国家開発計画の政策・プログラムと日本の政府開発援助の整合性を解明することが重要である。また、インドネシアの現在の行政制度の中で、どのような協力プログラム活動が効果を発揮するのかを解明する必要がある。これらについて開発援助の観点から、インドネシア共和国で実施されている地方環境管理システム強化プロジェクトを事例研究として扱いプログラム援助の効率的な運営管理について考察を深めている。

第1章では、本調査の背景と目的について述べ、本調査研究で重要となるプログラム援助の定義について、DACの定義と日本の政府開発援助を実施しているJICAによる定義を比較しながら述べている。政府開発援助においてもプログラムの援助の概念は、新公共管理/ニュー・パブリック・マネージメントの考え方の中で、効率的な援助の運営管理を目指して打ち出されてきたものである。JICAではODA大綱の関係から、国別事業計画を策定し、被援助国の開発課題を解決するべくJICA協力プログラムに関連してプロジェクトの運営管理を実施していることを説明している。

第2章では、インドネシア共和国における環境政策について、国家開発計画（PROPENAS）を中心とした今後2000年から2004年までの5ヵ年計画の戦略と基本計画を調査しさらに環境省における戦略計画、環境省の役割について論じている。インドネシア共和国の開発計画には、今後の環境保全計画が示されている。それらは、従前の政府主導による環境管理対策だけではなく重要なアクターとして住民を登場させている。自然環境に対しては、森林の保全、マングローブ林の復活、生物多様性の保護等の活動がある。一方居住環境改善では、科学的な根拠によるインドネシア全土の河川の水質状況、大都市による大気汚染の状況、違法採掘による金鉱からの水銀汚染等のモニタリングの実施が重要視されている。地方分権改革の中で特に重要なことは、中央政府からの財源の移譲である。従前は、石油、ガス、植林等に関する天然資源からの収入の配分が、中央政府によって握られていたものが、地方自治体の財源として利用できるようになった。このことは、天然資源の活用と保全の責任が、地方自治体に移ることを意味している。そしてプログラム援助について、JICA国別事業実施計画を参照しインドネシアの環境分野におけるJICA協力プログラムの計画について記述している。居住環境プログラムでは、環境モニタリング体制の不備と排水処理施設の不備について今後の解決すべき課題としている。プログラム援助を実施するためには、その評価方法が明らかでなければならない。ここでは、協力

プログラムと結果フレームワークの関係について述べ3つの留意点を掲げた。第1は、評価報告の対象者の規定である。第2は、援助効果の測定法の決定である。第3は、プログラム援助の効果を述べるには連携の効果について述べることが重要である。

第3章では、インドネシア共和国でJICAにより実施されている「地方環境管理システム強化プロジェクト」を事例研究の対象として、その進捗状況について報告している。プロジェクトの目標は、環境管理センターが主導的な立場で地方環境管理にかかわる地方政府と協働の枠組のモデルを構築することである。調査対象機関として、北スマトラ州環境局を取り上げ、その経済、社会の状況、環境管理ラボの整備状況等を他のインドネシア州と比較してその結果を説明している。また、プロジェクト活動について、主な3つの活動の結果を報告している。第1は、北スマトラ州環境ラボが、全国水質モニタリングネットワークに貢献できるよう整備されたこと、第2に、環境管理センターにおいて、標準物質の配布、ジャカルタ大気汚染調査等の能力強化が実施されていること、第3に、既に全国の環境局人材を150名研修したこと、である。さらに、中央政府と地方政府パートナーシップについてその枠組みについて提案している。

第4章では、技術協力プログラムについて、インドネシアにおける行政機構と意思決定プロセスにおける実態を述べることにより、計画と実施の問題点を浮き彫りにしている。そのために、国家開発計画、環境省における戦略計画および北スマトラ州政府における戦略計画書を参照した。国家レベルでは、環境モニタリングにおける予算と技術力の供与を早急に行うことが重要であることを述べている。環境省レベルでは、環境省内部における担当局の連携が重要であることを指摘した。また、北スマトラ州環境局については、地方分権改革が進行する中で、居住環境の改善のためには州政府での持続的な予算の確保が重要であることを指摘している。環境省には、ドイツ、ADB、世銀等の援助機関が協力を実施している。ここでは、援助が援助供与機関により合理的に地域、分野の区分にしたがって区分されているものの、結果フレームワークを構成できるような枠組みが必要であると述べている。プロジェクトとプログラム援助を考察するにあたり、プロジェクトとプログラム援助の違いと効率性について①到達目標の違い、②被援助国の開発プログラムとの関連、③他の援助機関との連携、④効率性の4つの観点から述べられている。

第5章では、結論としてプロジェクトからプログラム援助への発展には、プログラム援助ではどのような変化が望ましいのか、また、効率的な運営管理をおこなうには、実施の観点から何について留意しなければいけないかを提示している。第1は、日本の政府開発援助と被援助国の開発プログラムとの整合性である。第2に、プログラム援助レベルの設定を慎重に実施することである。第3は、プログラム援助の形成過程である。第4に、他の機関との援助連携である。さらに、プログラム援助の形態については、他の援助機関または、個別案件間のフレームワークの形成が重要であることを述べている。最後に、プログラム援助における運営管理上の今後の課題として、筆者の個人的見解に基づき改善策について提示している。

#### 4 講評

本論文は、被援助国の開発行政の有り様に対して、援助国のいかなるプログラム形成が実効性を用いるかを検討し、派遣専門家による効果的な技術協力とプログラム運営の道を探ろうとするものである。被援助国としてインドネシア、援助国として日本、援助の分野として環境管理を取り上げている。

内容的には、インドネシアの体制変換と地方分権を伴う行政変革の複雑な過程が、非常に分かり易く体系的にまとめられているものであり、また、技術協力のあり方としても従来より改善された提案内容となっている。但し、いくつかの問題が見い出される。第1には、インドネシアの開発行政が形式整合に意を図るあまり実効性に乏しい物であること。技術協力におけるプログラム方式とプロジェクト方式の機能的な違いが分析しきれていないこと。第3に、十分な分析手法が存在しない分野であること。第4に、筆者の批判的精神が十分に出しきれていないこと。従って、第5に、筆者の netcontribution がやや不明瞭となっていること、等々である。

とは言え、修士論文としては十分な内容である。また、筆者には、以上のインドネシアの他に、タイ及びケニアでの類似の経験があり、筆者の専門分野に戻って今後の開発研究を続けるとすれば、それに必要な情報整理の枠組みを得たという意味で高く評価し得るものである。