

# 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年6月21日  
担当部・課：社会開発部第一グループガバナンス・ジェンダーチーム

## 1. 案件名

パキスタン国：パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト

英文名称 Project for improvement of public administration for local governments in Punjab Province

## 2. 協力概要

### (1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要

パンジャブ州ハフィサバードの地方政府においてCitizen Community Board（CCB：地域住民組織による地域開発活動に対する資金助成事業）事業に関し、コミュニティ及び地域住民のニーズや問題点及び地方行政運営の問題点を把握し、CCB事業が適切に行われるよう改善計画を策定・実施する。この過程を通じて地方行政能力の向上に寄与することが期待される。

### (2) 協力期間：

2004年7月～2006年6月（2年間）

### (3) 協力総額（日本側）：

2.7億円

### (4) 協力相手先機関

1) プロジェクト監督機関：パンジャブ州政府 地方政府・地域開発局

2) プロジェクト実施機関：パンジャブ州政府 地方政府・地域開発局 ハフィサバードディストリクト（県）政府

### (5) 国内協力機関：

なし

### (6) 裨益対象者及び規模、等

パンジャブ州政府 地方政府・地域開発局職員

ハフィサバードディストリクト政府及びディストリクト内のテフシール（Tehsil、郡）2箇所の政府、ユニオン（Union、町村）42箇所の政府の職員及び議員

## 3. 協力の必要性・位置付け

### (1) 現状及び問題点

パキスタン国では、1999年10月陸軍参謀長ムシャラフ大将（現大統領・国家安全保障会議長）を中心とする軍事クーデターが発生した。ムシャラフ政権は、3年以内に国家を民政復帰させることを命じた最高裁判決（2000年5月）に従い、2002年10月に国政・州議会選挙を実施した。2001年8月に発表された民政復帰のスケジュールに沿って、2001年8月までに全ての市町村で地方選挙を行い、首長と地方議会議員を選出した。

更に、2001年8月には新しい地方行政法（Local Government Ordinance 2001）が施行された。新たにディストリクト（県）政府を最上層（以下、テフシール（郡）、ユニオン（町村））とする3層性の地方行政制度が始まり、District政府等の地方政府首長の公選制、新しい

地方政府への州政府からの権限委譲等の地方分権化政策が実施された。

一方、地方政府では新制度による混乱が生じている。その理由として、1) 地方行政が依然として中央政府から派遣された国家公務員を中心に行われていること、2) 新制度に関する情報が末端の地方政府まで十分に行き渡っていないこと、3) 新制度下における地方政府の役割が明確になっていないこと、4) 地方政府職員の能力・人員が不足していること等があげられる。

新制度の中で取り入れられたCitizen Community Board (CCB：注1) 事業も、地方の開発において住民組織の参加を促す新たな行政サービスとして期待されたが、現時点では適切に機能していない。その理由として、1) 制度があるが実施の方法が不明であること、2) 住民が制度を活用出来るほどエンパワーされていないこと、3) CCB予算の執行が遅れていること等があげられる。これらの問題を改善するためには、地方政府の事業実施能力の向上は不可欠であると言える。

このような状況を踏まえ、「地方行政能力向上プロジェクト」がパンジャブ州政府から要請された。そのプロジェクトは、CCB事業にかかる業務改善及び行政官の能力開発を通じて、CCB事業における透明性・効率性の高い行政サービスの運営が行われることを目標としている。

注1：Citizen Community Board (CCB) 事業

CCBは、2001年8月に発布された新地方行政法の「ボトムアップによる開発及び政策づくり」という理念を実現させるため、右法律により新たに設置された制度のことである。地域住民組織による地域開発活動 (CCB活動) に対して政府が資金援助を行う。

## (2) 相手国政府国家政策上の位置付け

10ヵ年開発計画 (Ten Year Perspective Development Plan 2001 - 2011) において、地方分権化政策への取り組みが明記されている。またパンジャブ州政府作成の貧困削減ペーパー (P-PRSP) においては、州政府及び地方政府の計画・実施・評価の仕組みの更なる改善が中期目標としてあげられている。

CCB制度については、パキスタン政府の地域開発における重要政策として位置付けられている。上記の10ヵ年計画においても、住民参加を促進する制度としてあげられている。また新地方行政法の中でも明記されており、地方分権化や住民参加の促進において重要な政策であると言える。

## (3) 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け (プログラムにおける位置付け)

我が国のパキスタン国に対する国別援助計画 (現在策定中) に、ガバナンス分野の重点課題として地方政府の公共サービス実施能力の不足があげられている。その対応として、地方政府の行政サービスの改善・州政府の調整能力の向上に対する協力があげられている。またJICAの国別事業実施計画では持続的な社会発展の基礎条件にかかわる重点課題としてガバナンス分野があり、新しい地方行政システムの構築は、選挙支援・警察分野と並んで、同分野の主要課題となっている。

## 4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

### (1) 協力の目標 (アウトカム)

#### (1) 協力終了時の達成目標 (プロジェクト目標) と指標・目標値

ハフィサバードの地方政府においてCCB事業がより適切に行われる。

(指標・目標値)

CCB事業の実施件数をプロジェクト実施前の現状と比較し、その増加率を指標とする。

(地域社会経済調査によって明らかになる) 地域住民ニーズが高い開発課題が、地方政府によって策定されるCCB事業実施計画の中で優先課題として取り上げられる。

## (2) 協力終了後に達成が期待される目標(上位目標)と指標・目標値

CCB事業改善の経験を活用し、CCB事業サイクルマネジメントモデルが確立する。

注2: CCB事業サイクルマネジメントモデル:

事業サイクルマネジメントモデルの概要

財務計画局・CCB事業担当局が使用する、事業サイクル(計画・実施・評価)に沿った形の業務実施手順。本プロジェクトで提言する業務実施手順では、適切な行政サービスを提供するために必要な要素である「法律」・「財政」・「人材」・「地域情報」の四つを、事業サイクルの各段階においていかに活用すべきかを示す。

本プロジェクト期間中には様々なCCB事業の改善案が策定、試行及び評価され、その結果有効な改善案が蓄積されてゆく。こうしてCCB事業の改善が繰り返され、やがて体系化されることにより、CCB事業サイクルマネジメントモデルが確立してゆくことを想定する。

### (指標・目標値)

プロジェクト終了後3年目において、事業サイクル(計画・実施・評価)に沿った形の業務実施手順が適用されたCCB活動の数

右事業サイクルにもとづくCCB事業の実施を通じた行政職員の能力向上

## (2) 活動及びその成果(アウトプット)

### (1) 地域コミュニティ及び地域住民のニーズ、問題点の把握

#### (成果)

1. CCB事業に関する地域コミュニティ及び地域住民のニーズや問題点を地方政府が把握する。

#### (活動)

1-1. 地方政府行政官に対して地域ニーズに関するインタビューを実施する。

1-2. CCB事業及び活動(2003年度)状況のモニタリングを行政官とともに実施する。

1-3. CCB事業及び活動に関する地域社会経済調査を行政官とともに実施する。

1-4. CCB事業及び活動のモニタリング・地域社会経済調査の結果に関して行政官とともに分析を行う。

#### (指標)

1-1.で実施するインタビューの結果と調査終了後に実施するアンケートの結果とを比較し、行政官の理解度を検証する。

### (2) 地方行政運営の改善点の把握

#### (成果)

2. (地方政府の組織分析調査により) CCB事業に関する地方政府の行政(運営)上の改善点を地方政府が把握する。

#### (活動)

2-1. 行政官とともに地方政府の組織構造及び階層の分析を行う。

2-2. 行政官とともに地方政府のCCB事業運営に関する情報の伝達・共有及び意思決定のメカニズムを分析する。

2-3. 行政官とともに地方政府のCCB事業運営に関する規則及び責任者の権限を調査・分析する。

(指標)

組織分析調査前後に地方政府幹部に対してアンケート調査を実施し、行政（運営）上の改善点に関する認識度の差異を評価する。

### (3) プロジェクトサイクルのコンセプトを活用したCCB事業改善計画の策定及び適用

(成果)

3.モデルディストリクト政府によってプロジェクトサイクルのコンセプトを活用したCCB事業改善計画が策定され、適用される。

(活動)

3-1. CCB事業改善に関わるチームメンバーを選出し、その役割を定める。

3-2. CCB事業改善の目的を明確化し、チーム内で共有する。

3-3. 地域社会経済調査及び地方政府の組織分析調査の結果に基づいて、CCB事業改善計画の達成目標及びその指標を設定する。

3-4. 各段階の達成点を明確にするためにCCB事業改善の作業工程を作成する。

3-5. CCB事業改善を試行し、進捗状況を記録する。

3-6. 3-5の記録に基づき、CCB事業改善活動をモニタリングする。

3-7. 3-6. のモニタリング結果に基づき、必要に応じ、改善計画の修正を行う。

3-8. CCB事業改善計画の達成目標及びその指標に関して評価を行う。

3-9. モニタリング・評価の分析を取りまとめ、事例研究及び評価報告書を作成する。

(指標)

CCB事業改善計画実施前後における達成目標指標の数値を比較・検証する。

事例研究及び評価報告書の有用性に関して、地方政府幹部等へのインタビューを行い、その結果を指標とする。

### (4) プロジェクト活動に関する必要な技術及び知識の習得

(成果)

4.モデルディストリクトにおいて、地方政府幹部、職員、及び議員がプロジェクト活動を行ううえで必要な技術及び知識を修得する。

(活動)

4-1. 地方政府幹部及び職員、議員に対して、地方行政運営、プロジェクトサイクルマネジメント、情報管理・活用、コミュニティ活性化・地域開発・事例研究に関するトレーニング、ワークショップ等を実施する。

4-2. 上記トレーニング、ワークショップ等に対するモニタリングを実施し、トレーニング・ワークショップ等の内容に関する修正を行う。

4-3. 上記トレーニング、ワークショップ等の参加者に対して試験、インタビュー等を実施し、達成度を図る。

4-4. プロジェクトに関連する日本の事例を紹介し、プロジェクトの主要な関係者への啓蒙を実施する。

(指標)

対象者の内の70%以上が上記のトレーニングやワークショップに参加し、そのうちの80%以上が理解度指標（0～4の5段階評価）で平均3以上取る。

(3) 投入（インプット）

(1) 日本側（総額2.7億円）

- 長期専門家 2名（地方行政、地域開発/業務調整）
- 短期専門家 約3～4名/年間（地域開発とジェンダー、地方行政比較、日本の地域開発、貧困削減）
- 研修員受入れ：4～5名/年間（地方行政比較、住民参加制度）
- 現地業務費：162,649千円（内訳：ローカルコンサルタント費用、その他地方行政組織分析調査、地域経済社会調査等の調査に必要な経費、セミナー・トレーニングに必要な経費等）

(2) パキスタン国側

- カウンタパート人件費
- CCB活動予算
- 事務所の維持管理費等

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

(1) 前提条件

連邦政府及びパンジャブ州政府の政治的、経済的、社会的体制が継続する。

(2) 成果（アウトプット）作成のための外部条件

ハフィサバードディストリクト政府の政治的、経済的、社会的体制が継続する。  
トレーニング参加者の多数がCCB事業に従事する。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

パンジャブ州政府がCCB事業を推進し続ける。

(4) 上位目標達成のための外部条件

パンジャブ州政府及びモデルディストリクト政府内の各地方政府が、事業サイクルマネジメントモデル開発を推進し続ける。

## 5. 評価5項目による評価結果

以下の視点からプロジェクトを評価した結果、協力を行うことは必要かつ妥当と判断される。

(1) 妥当性

この案件は以下の理由から妥当性が高いと判断出来る。

- パンジャブ州政府作成の貧困削減ペーパー（P-PRSP）においても、州政府及び地方政府の計画・実施・評価の仕組みの更なる改善は中期目標としてあげられている。
- CCB事業の実施は新地方行政法の中において義務化されており、地方政府は開発予算の25%をCCB事業に割り当てなければならないため、効果的なCCB事業の実施は本プロジェクトのターゲットグループであるDistrict以下の地方政府にとっても差し迫った課題である。
- CCB制度は地域住民の自発的、発展的、自助的なイニシアティブによる貧困削減や福祉の向上を目指している。従って本プロジェクトを通じてCCB事業が適切に実施されるようになることは、貧困削減や福祉の向上と言った開発課題に対して寄与するものである。さらにはコ

コミュニティのエンパワーメントを図るという点で「人間の安全保障」につながる。

- ガバナンス強化は日本にとっても援助政策における重点課題の1つとなっている。日本政府が作成している国別援助方針案現地案においても「成長停滞と貧困増加はガバナンスの脆弱性によるとされている。ガバナンス強化のためには、政府及び事業実施者のキャパシティビルディング構築が不可欠である。モニタリング体制強化を含んだ行政の強化や、行政官の質の向上に向けた協力を検討する」と記されている。
- 本プロジェクト対象地域であるハフィサバードはパキスタン国及びパンジャブ州の中でも農村地域の平均的な特徴を有しているところ、モデルディストリクトとして選定することは妥当である。

## (2) 有効性

この案件は以下の理由から有効性が見込める。

- プロジェクト目標が達成されるには、地域コミュニティや住民のニーズや問題点、及び地方行政運営の改善点がモデルディストリクトの地方政府によって把握され、またこれらの得られた情報に基づいて作成されたCCB事業改善計画が実行され、さらに計画の改善が続けられていく必要がある。本案件では成果1によりCCB事業に関する地域レベルのニーズや問題点が明らかとなり、成果2により地方政府の行政（運営）上の改善点が明らかとなる。これらの成果をふまえ、成果3でCCB事業改善計画が策定・実行され、モニタリング・評価を経てさらに計画が改良されていくことが期待される。また成果4の活動を通じて成果1から3に必要な地方政府の幹部や職員、議員がプロジェクト活動に関する必要な技術及び知識を習得することが期待される。従って、最終的にプロジェクト目標の達成に結びつくものと期待出来る。

## (3) 効率性

この案件は以下の理由から効率的な実施が見込める。

- JICAは2002年と2003年に国別特設研修「パキスタン民主化支援コース」を実施しており、研修員として日本で学んだ行政官との意見交換で得られた地方分権化の実施状況や問題点に関する情報の蓄積、また研修を通じて得られた人的ネットワークは本プロジェクトにおいても活用が見込まれる。
- 本プロジェクトにはコストのかかる大規模な機材供与や設備建設は含まれておらず、ソフト部分への協力を中心としている。また調査活動においては、現地の事情に通じたローカルコンサルタントを活用することにより、コストをおさえ効率的な業務実施が可能となる。
- 長期専門家はすでに確保されており、うち1名は青年海外協力隊経験者で、パキスタン国の現状把握やフィールドでの活動など、効率的に行うことが期待できる。

## (4) インパクト

この案件のインパクトは以下のように予測出来る。

- 上位目標の「CCB事業サイクルマネジメントモデルが確立する」に関しては、2年のモデルディストリクトでの活動の後、モデルディストリクトにおける地方政府の更なる試行と修正の後、達成されると見込まれる。CCB制度はパキスタン国政府において重要な課題とされており、また新地方行政法により地方政府は開発予算の25%をCCB事業に割り当てなければならないことが義務付けられているところ、CCB事業を適切に実施するために、普遍性のある事業サイクルマネジメントモデルの開発に地方政府が積極的に取り組む可能性は高い。
- さらには本プロジェクト活動が順調に実施されれば地方政府レベルにとどまらず、州政府、中央政府の所掌事項に関しCCB制度改善への提言を実施することを計画している。結果としてCCB制度の改善へ寄与することが見込まれる。パンジャブ州政府の地方行政・地域開発局とはプロジェクト立ち上げの早い段階から緊密なコミュニケーションを取っており、本プロジェクトの成果がパンジャブ州全土へ波及していく可能性が高い。
- 本プロジェクトで開発したトレーニングマニュアル等の州政府の研修所での使用を提案することにより、州全体への波及効果を生み出すことも期待出来る。

## (5) 自立発展性

この案件は以下の理由から自立発展性が見込める。

- 地方分権化政策及びCCB制度はムシャラフ政権下において重要な課題とされているため、プロジェクト終了後も国家レベルでCCB事業を推進していくことが見込まれる。
- 地方政府は開発予算の25%をCCB事業に割り当てなければならないことが新地方行政法の中において義務付けられており、CCB事業の推進は継続されることが見込まれる。
- 本プロジェクトはCCB事業改善計画の策定段階からディストリクト政府を巻き込んでいくため、モデルディストリクト政府の強いオーナーシップが発揮されることが見込まれる。

## 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

ジェンダーに配慮し、本プロジェクトでは地域経済開発調査と組織分析においてモデルディストリクトのジェンダーにかかわる情報を収集することとしている。

5の(1)で述べたように、CCB制度は地域住民の自発的、発展的、自助的なイニシアティブによる貧困削減や福祉の向上を目指しているところ、本プロジェクト実施により貧困削減に寄与することが出来る。

## 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

インドネシア国「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の中で開発された村落開発支援システム(SISDUK)形成事業は今回のプロジェクトの対象にCCB事業とコンセプトが類似している。その為、スラウェシのプロジェクトで教訓として提言されている2点に関して以下のように活用する。

### (教訓1) 多様な関係機関・関係者の役割分担の明確化

地方政府の組織分析調査を実施する中で、プロジェクトに関係する組織の役割について明確にし、さらにその調査結果の共有を促す。

### (教訓2) 全体の責任を持つ機関の明確化

地方政府の監督権を持つパンジャブ州政府地方政府・地域開発局に日本人専門家1名を配置し、プロジェクトのオーナーシップの発揮を促す。

## 8. 今後の評価計画

- ・ 終了時評価：2005年12月頃 実施予定
- ・ 事後評価：協力終了後3年後を目途に実施予定

\*プロジェクト協力期間が2年間であるため中間評価は行わない。但し、必要に応じ運営指導調査を行う。