

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：パキスタン	案件名：パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト
分野：ガバナンス—地方行政	援助形態：技術協力
所轄部署：パキスタン事務所	協力金額（評価時点）：2.2 億円
協力期間	(R/D)：2004 年 8 月～2006 年 8 月
	(延長)：2006 年 8 月～2007 年 2 月
	(F/U)：
	(E/N)（無償）
先方関係機関：パンジャブ州政府地方政府・地域開発局、ハフィサバード県政府	
日本側協力機関：課題別支援委員会 3 教授	
他の関連協力：	
1-1 協力の背景と概要	
<p>パキスタン国では 2001 年 8 月の新しい地方行政法の施行後、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や、地方政府職員の能力・人員が不足していること等により混乱が生じた。新制度の中で採用された Citizen Community Board (CCB) 事業制度も、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適切に機能していなかった。</p> <p>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、2003 年 4～5 月に第 1 次事前評価調査団、同年 10～11 月に第 2 次事前評価調査団が派遣され、2004 年 8 月より当初 2 年間の予定でプロジェクトが開始され、その後 6 ヶ月の延長要請を受け、2007 年 2 月までの協力を実施中である。本プロジェクトは、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。</p>	
1-2 協力内容	
(1) 上位目標	
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。	
(2) プロジェクト目標	
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なわれる。	
(3) 成果	
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。	
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。	
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。	
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上で必要な技術及び知識を修得する。	
(4) 投入	
日本側：	
長期専門家派遣 延べ 3 名	
短期専門家派遣 延べ 3 名	
機材供与 デスクトップパソコン 4 台、プリンター 4 台	
ローカルコスト負担 31,664,882 ルピー（2007 年 2 月末時点）	
研修員受入 計 5 名	
相手国側：	
カウンターパート配置 延べ 10 名	
ハフィサバードにおける事務所スペース提供	
ローカルコスト負担 151,200 ルピー（2007 年 2 月末時点）	

2. 評価調査団の概要	
調査者	(担当分野：氏名職位) 貝原 孝雄 総括 JICA パキスタン事務所 所長 石塚 賢司 評価管理 JICA パキスタン事務所 所員 齋川 純子 評価分析 (株)コ-エイ総合研究所コンサルティング 第2部 主任研究員
調査期間	2007年1月14日～2007年1月27日 評価種類：終了時評価
3. 評価結果の概要	
3-1 実績の確認 (1) 成果1に向けての活動 全42ユニオン（末端の最小行政単位、村落）を対象に、地域概況調査が実施され、ユニオンプロフィールが作成された（2004年12月～2005年3月）。その後、同プロフィールに基づき、ユニオン情報シートの作成がなされた（2006年5月～6月）。また、10ユニオン（20村落）につき、参加型調査手法によるコミュニティー調査が実施された（2005年4月～8月）。 これら地域概況調査やコミュニティー調査の結果、農業地域のために種牛育成を行って所得を増加したいとの要望や、コミュニティー内の道路やモスクを改修したいものの実施できていない等の問題点を地方政府が把握し、行政官はそれら問題点等への理解を深めており、本成果は達成されたと言える。 (2) 成果2に向けての活動 2004年11月から2005年3月にかけて、ハフィサバード地方政府の組織分析調査が実施された。同調査では、政策・法律・規則等の制度分析と、組織構造・意思決定プロセス・運営管理システム・人的資源管理・地方政府文化等の組織分析がカバーされた。 その結果、PCC（プロジェクト調整委員会、3ヶ月に1回開催）やワークショップ（2005年5月）を通じて問題点が把握されて、地方政府行政官への情報共有が適切になされ、ワークショップ参加者の理解／知識に大きな改善が見られたことから、「地方政府はその行政上の改善点を把握する」という成果は達成されたと言える。 (3) 成果3に向けての活動 上記調査結果等を参考にし、CCB改善計画（CIP）が策定され、2005年12月に承認された。CIP実施に向けて、シニアトレーナー／CCBコーディネーターの雇用、CCBコーディネーターの訓練、CCBサポートセンター（CSC）の開所、CCB情報掲示板の設置、CCB情報キットの作成等の体制作りがなされた。その後、CIPが実施され、その活動に対するモニタリングも行なわれた。CCBコーディネーターによるフィールドファシリテーションが実施され（15パイロットユニオン対象）、CCB登録データベースが稼動を開始した。2006年6月に開催された第1回プロジェクト検討委員会（PEC）では、14CCBからのプロポーザルが承認された。CIPの実施・モニタリングを踏まえて、CIP（Ⅱ）への改訂が行われ（2006年8月）、対象の拡大（全42ユニオンへ）、ファシリテーションの方法変更（訪問型からCFSでの相談受付へ）、登録・承認スケジュールの見直し、PECの役割・位置づけの変更がなされた。2006年10月に、8箇所のCCBファシリテーションステーション（CFS）が設置された。 最終的な成果としてCIP（Citizen Community Board Improvement Plan）が策定され、それを活用してCCB制度が運営されるようになった。プロジェクトマネジメントサイクルの考えは、CIPの策定、実施、モニタリング、改訂プロセスに組み込まれていることから、成果3についても十分に達成されたと言える。 (4) 成果4に向けての活動 プロジェクト関連情報の共有、プロジェクト活動を行う上で必要な技術・知識の修得を目的として、州政府行政官、地方政府行政官、CCBメンバー等向けに、多数のワークショップ・セミナーが開催された。その後のインタビュー等に拠れば、概ね参加者の80%がCCB制度に対する理解を深めていることが確認でき、本プロジェクトの関係者はプロジェクト実施に必要な知識・技術等を修得したと考えられ、本成果は達成したと言える。 (5) プロジェクト目標の達成について プロジェクト目標達成状況：本プロジェクト開始以降のCCB事業の達成状況（2005年12	

月～2006年12月：100CCB登録完了、53プロポーザル作成済、13プロポーザル県議会からの承認済、12プロジェクト完了）が、開始前のモデル県、パンジャブ州の平均的な状況と比べても迅速であったことから、プロジェクト目標は達成されたと言える。また、幾つかのCCBも、本プロジェクトの活動により、CCB事業がより効果的・効率的になったことを高く評価している。

プロジェクト期間中の2005年12月～2006年12月の1年間において、CCB案件の平均完了案件数をCCB平均登録数で割った比率を全国平均とモデル県で比較すると、全国平均は7.7%であるがモデル県は12%となっており、モデル県でのCCB制度の運営が適切に行われ、完了したCCB案件数も全国平均よりも多かったと考えられる点からも、プロジェクト目標は達成できたと言える。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

本プロジェクトは、パキスタン側の開発政策〔パキスタン政府「10ヵ年開発計画（2001～2011年）」及び「地方行政計画（2000年）」、パンジャブ州政府「地方行政法令（2001年）」及び「地方行政規則（2003年）」〕と合致している。また、「対パキスタン国別援助計画（2005年2月）」「JICA国別事業実施計画（2006年7月）」において「ガバナンス」は分野横断的のイシューとして位置づけられていることから、本プロジェクトは日本のODA政策とも整合している。ハフィサバード県は、農村地域の平均的な特徴を有していること、イスラマバード及びラホールからのアクセスが良いこと、District Nazim（県知事）とDCO（県行政官トップ）との関係が良好で政治的に安定していること等の理由により、本プロジェクトのモデル県として選定されており、この選定は妥当であったと言える。

#### (2) 有効性

成果1：地域社会調査の結果及びユニオン情報シート等の情報は、PCCやワークショップの場を通じて、地方政府行政官への共有が適切になされており、これら調査を実施するアプローチに有効性があつたと言える。

成果2：ハフィサバード地方政府の組織分析調査により、政策・法律・規則等の制度分析と、組織構造・意思決定プロセス・運営管理システム・人的資源管理・地方政府文化等の組織分析が行われて、PCCやセミナー開催を通じて関係者の理解が深まり、問題点把握がし易くなったことから、同調査の有効性はあつたと言える。

成果3：上記の調査を踏まえてCCB改善計画（CIP）が策定され、実施され、モニタリングを行って改訂版であるCIP2が作成された。このようにプロジェクト・サイクルのコンセプトを活用したCIPの策定は、実際のCCB制度運営に適用されており有効性があつた。

成果4：セミナー後のインタビュー等により、参加者の80%以上が理解を深めていて概ね成果を達成されていることから、本成果に対する活動の有効性があつたと言える。

#### (3) 効率性

投入：日本側からの投入（専門家、C/Pの本邦研修、機材、現地業務費）は、プロジェクト活動、成果の達成のために、概ね適切に活用されている。パキスタン側C/Pの全員が、本来業務の一部としてのみ本プロジェクトに関わっている。他方で本プロジェクトに配慮して人事異動がなされるわけでもなく、プロジェクト実施における効率性が損なわれる場合もあつた。

活動：成果を達成するため、十分な量と質のプロジェクト活動（地域社会調査、組織分析調査、CIPの策定・実施・モニタリング・改訂、ワークショップ・セミナー）がタイミングよく実施されてきたと言える。

パキスタン北部地震の影響により長期専門家が1人亡くなり、専門家2人体制が一時的に1人体制となって業務の進捗に遅延が生じたため6ヶ月の期間延長が行われるとともに、後任の長期専門家が派遣されて再度2人体制に戻った。延長期間中の専門家の投入は1人だったため、その他の一般業務費に関して延長期間分の増加はあつたものの、このような状況下でも概ね適切な投入がなされ、また効率性は大きく損なわれなかったと言える。

#### (4) インパクト

本プロジェクトである程度形成された CCB 事業サイクルマネジメントモデルが、確立し、発展するか否かは、政策支援、制度的アレンジメント、財政的支援についての今後の方向性に大きく左右される。よって、プロジェクト終了間近の現時点ではモデル県においてプロジェクトサイクルが活用されているが、本プロジェクトの上位目標が州政府において 2～3 年以内に達成するか否かを判断するのは難しい。

県政府において本プロジェクトの成果である CCB 事業サイクルマネジメントモデルを採用することは予算的な制限により難しいと見られる。他方で、プロジェクト後も例えば県政府の CCB 制度運営を地域住民がモニタリングし続けることができれば、達成の可能性はあるものとする。

また、プロジェクトが行った CCB 事業の実施促進により、特に地域住民が自分の地域の開発について考える機会が増えたため、CCB を設立して地域開発に取り組む住民が増えたことが特筆できる。

#### (5) 自立発展性

「パンジャブ州地方行政法令（2001 年）」は「法的枠組み命令」により保証されているため、パンジャブ州政府からの、地方分権化、CCB 事業への政策支援は今後も継続することが大きく見込める。本プロジェクトにより、パキスタン側（CCB 及び地方政府行政官）の能力の向上が見られたが、CCB 事業を効率的・効果的に実施し続けるためには、更なる向上、そのために、何らかの形での継続的支援が必要である。本プロジェクトである程度形成されたモデルをどのように制度化していくのか、それに対する予算措置をどのように行うのかについては、関係者間での議論が積極的に進められているが、結論には至っていない。このアレンジメントがなされれば、本プロジェクトによる効果が今後も持続していくことが十分に期待できる。地方政府側のアレンジメントがなされない場合、地域住民側でモデルを活用して CCB 制度運営をモニタリングするなどの活動が行われれば、本プロジェクトの自立発展性は部分的に保たれると考える。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト調整委員会（PCC）会合、プロジェクト管理ユニット（PMU）会合はかなりの頻度で開催されており、プロジェクト関係者間で、活動の進捗につき、確認・情報共有が十分に行われている。よって、これらの会合はプロジェクト実施におけるモニタリング機能を十分に有していたと言える。

本プロジェクトでは、CCB・住民と地方政府との間で仲介的な役割を担うことを期待し、CCB コーディネーターとそれを監理するシニアトレーナーが雇用されている。これらのスタッフは、CIP 実施（住民のファシリテーション、CCB 事業の実施支援・モニタリング等）に従事し、CCB 事業の改善に大きく貢献したと言える。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

2005 年 10 月に発生したパキスタン北部地震の影響のため、プロジェクト活動に遅れが生じ、結果として、プロジェクト期間が 6 ヶ月間延長された。

上記の会合やその他協議を通じて、プロジェクト関係者間（パキスタン側 C/P、日本人専門家、プロジェクトスタッフ）のコミュニケーション、情報共有は十分であり、パキスタン側 C/P の本プロジェクトへの理解、支援、コミットメントも確保されていたと言える。但し、C/P の全員が、本来業務の一部としてのみ本プロジェクトに関わっており、本プロジェクトを配慮して人事異動がなされるわけでもなく、プロジェクト実施における効率性が損なわれる場合もあった。

### 3-5 結論

2004年8月の開始以降、本プロジェクトは、CIPの策定・実施を通じて、CCB事業サイクルマネジメントのモデルを提示してきた。この過程で、調査の実施、トレーニングの実施、ワークショップ、セミナーの開催など、様々な活動を行ってきた。その結果、パキスタン側の関係者（州政府及び県政府行政官）も高く評価しているように、当初計画されていたプロジェクトの成果、及び目標ともに、十分に達成されることとなった。

しかし、CCB事業の実施・モニタリングの経験を更に蓄積し、本プロジェクトにより提示されたモデルを確立・発展させていくためには、更なる時間が必要である。また、本プロジェクトの効果を持続させるため、プロジェクト完了後にどのようなアレンジメントをすべきかにつき、パキスタン側及び日本側の双方が検討し、結論を出すには、プロジェクト期間は十分とは言えず、今しばらくの時間が必要である。

### 3-6 提言

パキスタン側及び日本側双方のプロジェクト関係者が、1) CCBサポートセンターが担ってきた機能・サービス、2) CCBコーディネーターが担ってきた、CCB・コミュニティーグループに対するファシリテーション・支援の機能・サービス、3) CIP(Ⅱ)の実施・モニタリングを、プロジェクト終了後もある一定期間継続させるため、フォローアップなどの行動を起こすことを提言する。

また、同関係者は、プロジェクト終了後の制度・組織的なアレンジメントにつき、検討を更に進める一方、可能な予算措置の選択肢（CCB予算の活用、県政府予算の活用、JICAフォローアップスキームの適用、他ドナーからの支援等）につき、継続的に検討を行なうべきである。

### 3-7 教訓

本プロジェクトでは CCB 制度運用の改善支援として州・県政府レベルを支援対象としたが、その下の草の根レベルを対象とすると案件の成果やインパクトがより地域住民に届き易い。

### 3-8 フォローアップ状況

今後フォローアップ事業を検討中。