

案件別事後評価(簡易版)評価結果票:技術協力プロジェクト

評価者(所属)	浜岡真紀 (財団法人国際開発高等教育機構)	調査期間
案件名	(和)パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	2010年1月～2010年12月
	(英)The Project for Improvement of Public Administration for Local Governments in Punjab	

I 案件概要

国名	パキスタン・イスラム共和国		
協力期間	2004年8月～2006年8月(延長)2006年8月～2007年2月		
相手国側機関	パンジャブ州政府地方政府・地域開発局		
日本側協力機関	国内支援委員会設置(明治大中郵教授、龍谷大河村教授、一橋大黒崎教授)		
協力金額	226百万円		
関連協力	フォローアップ(F/U)2007年8月～2009年7月		
上位目標	CCB(Citizen Community Board)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。		
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われる。		
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。 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。 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。 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。		
投入(日本側)		投入(相手側)	
専門家派遣	長期専門家3人、短期専門家2人	C/P配置	10人
機材供与	N/A	機材購入	なし
ローカルコスト	10.43百万円	ローカルコスト	31.66百万ルピー(ドル換算なし)
研修員受入	5人	土地・施設提供	事務所スペース
その他	N/A	その他	N/A

II 評価結果(評価5項目)

総合評価

本事後評価においては、質問票を通じて得られた情報・データが十分ではなく、評価実施上の制約となった。その主な理由は、1. 州政府担当部のパンジャブ州政府地方政府・地域開発局(以下、LGCD)とハフィサバード県政府に対して質問票を送付したが、LGCDは多忙や担当の異動を理由に対応できず、県予算財務担当部が両方の質問票の回答を準備した。2. PDM上の指標の殆どは「事前事後の比較(例:実施されたCCB活動数の事前事後の比較)」として表現され、これらはプロジェクト期間中に見直されることなく、具体的な数値目標は示されていない。このため本プロジェクトの効果を客観的に検証するのが困難であった。

パキスタン国では、2001年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」という理念に基づき、住民組織(Citizen Community Board、以下、CCB)による地域開発プロジェクト(保健、教育、水・衛生、農業等)に対して資金援助を行う制度が導入された。しかし、その具体的な運用方法が行政・住民に十分に認識されず、CCB事業の実施は滞っており、効率的な事業実施に向けた体制整備が求められていた。

こうした状況から、本プロジェクトは適切なCCB事業実施に向けた支援体制整備、ガイドラインの整理、人材育成を実施してきた。その結果、プロジェクト後半1年間でハフィサバード県では100CCBが登録、13事業が完了した。同時期に州全体では4年間に320CCBが登録、完了事業数が16であったことと比較しても、本プロジェクト支援のCCB事業は実施効率が非常に高く、当初目標とした行政サービスの改善を通じた適切な事業実施は、実施の迅速さにおいて大きな改善が見られた。しかし、事業のモニタリング・評価は、プロジェクトによる働きかけはなされたものの、県政府の人員・予算面のキャパシティは限られており、十分には行われていないという課題がある。

終了時評価では、プロジェクトにより確立されたCCB事業支援の機能を維持させるため、F/Uの実施が提言された。これを受け、F/Uスキームを活用して、プロジェクト終了半年後に2年間のF/Uが開始された。F/Uでは事業実施数は飛躍的に増加したが、依然としてモニタリング評価は十分に実施されず、本プロジェクトの経験の活用は限定的であった。この点から、上位目標として掲げた「CCB事業改善の経験を活用したCCB事業サイクルマネジメントモデルの確立」に関する効果は必ずしも十分ではなかったものの、モニタリング・評価を含め実施するためのリソースの確保については、フォローアップ事業でも引き続き働きかけがなされた。

2008年2月の政権交代以降、CCB制度は見直されることになった。政権交代による政策転換があらゆる面において影響しているため、CCB制度自体が継続する見込みは低い。新政権下においてもCCB制度が目指す「地方行政における住民参加」の形態は存続する可能性が州政府により明言されているが、現時点では制度改訂時期は不明である。こうした政策的事情により今後の案件効果の持続性は不透明である。

以上より、本プロジェクトの評価は低いといえる。

<JICAに対する提言>

本プロジェクトのようにプロジェクト期間が短いプロジェクトにおいては、所与の期間に応じて、対象組織数・サイト数のある程度絞り、「計画-実施-モニタリング・評価」の一連の流れに沿ったCCB事業サイクルマネジメントモデルの確立は可能であったと思われる。また、実施中に少なくとも1回は、PDMやPO(活動計画表)を見直し、活動計画の軌道修正、指標の具体化等も含めた案件管理が望まれる。

1. パキスタン国開発政策との整合性

パキスタンの国家開発計画である貧困削減戦略ペーパー(2003年)においては戦略の1つにガバナンスを掲げ、従来の中央集権から地方への権限委譲に言及している。中でも、CCB事業は経済成長、貧困削減につながる手段として重視されている。また、2001年に制定されたパンジャブ州地方自治法(以下、「LGO」)では、地方政府の開発予算の25%をCCB事業に割当てることが義務づけられている。

2. パキスタン国開発ニーズとの整合性

LGOにより地域のニーズを反映させた行政サービスの申請が可能となった。特に、地方は保健、教育、給水等の基礎インフラ整備が遅れているため、住民のニーズに合ったインフラ改善に資する行政サービスは、地方の貧困削減にも通じるものである。しかし、事業の具体的な運用方法が行政・住民に十分に認識されず実施が滞り、効率的なCCB事業実施体制整備が求められていた。

3. 日本の援助政策との整合性

ODA大綱では「開発途上国の自助努力支援」を一つの基本方針とし、グッド・ガバナンスに基づく自助努力支援のための人づくり、法・制度構築への協力を掲げている。国別援助計画(2005年2月)でも、横断的課題としてガバナンスに取り組むことが述べられている。

以上より、本プロジェクトの実施は、パキスタン国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高かった。

2 有効性・インパクト

1. プロジェクトの成果及びプロジェクト目標達成度

本プロジェクトでは以下の成果が産出された。

1) 対象42ユニオンの地域概況調査により分析された住民のニーズや課題は、情報シートにまとめられ対象ユニオンへ送付されるとともに、結果共有ワークショップを通じて地方政府により把握された。

① 制度分析や組織分析により抽出された行政(運営)上の課題は、プロジェクト調整委員会やワークショップを通じて、行政職員に説明がなされた。講師によると参加した17名の職員のCCB事業運営に関する理解度は向上した。

② 本成果で目指した「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・運用」は、CCB事業改善計画が策定・実行により一定程度達成されたが、同計画に含まれる事業のモニタリング・評価は必ずしも十分ではなかった。

③ 「プロジェクトサイクルマネジメント」「組織能力強化」「LG02001、CCB規則」等、延べ16回のセミナー、ワークショップが開催された。講師評価によれば、政府職員、地方議員のCCB事業実施に必要な知識・技術は概ね改善されたと判断される。

これらの成果を通じ、対象県では100CCBが登録、13事業が完了した。同時期に州全体では4年間に320CCBが登録、16事業が完了した。CCB登録に対する完了事業数を比較すると、本プロジェクト支援のCCB事業は実施効率が高い。従来、CCB事業の実施が滞っていた案件開始前の状況を考慮すると、目標である「行政サービスの改善を通じた適切なCCB事業の実施」は、実施の迅速さにおいて大きな改善がみられ、本プロジェクトがCCB事業改善に対して果たした役割は大きい。しかし、ヒアリングや質問票、関連事業の報告書等によると、事業のモニタリング・評価が必ずしも十分に行われていなかったという課題が残っている。

2. 間接的効果の発現状況及びその他正負の間接的効果

CCB支援はF/Uを通じて、本プロジェクトで確立した事業実施方法に改善を加えながら継続された。その結果、50事業がファンドを獲得、37事業が完了した。間接的な効果としては、救急車の購入により緊急時に遅滞なく治療が受けられるようになった、雄牛の購入による食肉、牛乳の生産増加及び収入増加等の生活改善に関する効果が確認された。上位目標の「CCB事業改善の経験を活用したCCB事業サイクルマネジメントモデルの確立」に関しては、移動手段や予算不足、モニタリング委員会メンバーのモニタリングへの認識不足からモニタリングが機能せず、また政策的なCCB事業凍結も影響し、事業のモデル確立に関する効果発現は限定的である。

以上より、本プロジェクト実施による効果発現は目標と比して限定的であり、有効性は中程度である。

3 効率性

1. 成果

上述の通り、本プロジェクトの成果の産出は一部達成が限定的である。

2. 投入要素

投入の質・量・タイミングは、カウンターパートの頻繁な交代を除き、概ね適切だったと思われるが、投入要素よりもプロジェクト活動全体の組み立てや協力期間が成果の産出に影響したと思われる。

(3) 協力期間・協力金額

協力期間は、計画24ヶ月に対して、実績30ヶ月であり、計画を若干上回った(計画値125%)。これは、2005年10月に発生した地震がプロジェクト活動の進捗に支障を来し、プロジェクトを6ヶ月延長したことによる。この延長は不可抗力によるものであるが、上述の通り、プロジェクト目標や成果の達成状況が限定的であることから、協力期間は十分でなかったと判断される。

協力金額は、計画額2.7億円に対して、実績2.26億円であり、計画内に収まった(計画比84%)。

以上より、本プロジェクトは成果の達成に対して、協力期間が不適切であり、効率性は中程度である。

4 持続性

1. 政策制度面

2008年2月の総選挙後の政権交代により、前政権時に導入されたLGOは今後、改訂の見込みである。制度改訂後、CCB事業制度は継続しない可能性が高い。改定後も住民参加の形態が維持される見込みはあるものの、改訂時期は不明である。こうした状況から、本プロジェクトの効果維持に対する政策制度面の持続性は不透明である。

2. カウンターパートの体制

本案件には、州地方政府・地域開発局次官、同次官補、県知事、県政府助役、県政府上級行政官コミュニティ開発担当(ED0-CD)がC/Pとして参画してきた。これらC/Pはプロジェクトに配慮して配置されるものではなく、C/Pの頻繁な異動は終了時評価、F/U時共に活動の効率性に影響する点として指摘されていた。また、プロジェクトが導入したCCBサポートセンターはCCB制度凍結に伴い、事後評価時点では停止している。

3. カウンターパートの技術

F/U 中の LGCD 職員は、本プロジェクト実施時より活発に CCB を支援していたと報告があり、また CCB 事業実施の効率が改善され、従来指摘されていた行政側の事務手続きの遅延は大幅に解消されたと判断できる。一方、F/U において県職員が書類審査を滞らせるなど、本来行政に期待された役割を果たしてない面も見受けられた。

4. カウンターパートの財務

F/U 中はパキスタン側の投入に CCB 事業実施予算が含まれ、実際 37 件の事業が完了したことから州政府より一定の予算が割り当てられていたと判断される。現時点において、CCB 事業凍結のため、政府から財政的支援は受けていない。これまで州政府が CCB 事業に予算配分してきたことを考えると、同様の事業を継続するには財政支援がなされることが想定され、この場合においては、財政面の持続性は認められる。

5. 効果の持続状況

上記のとおり、CCB 事業に限らない形態でコミュニティ開発が促進されているケースもあるが、F/U 終了後から事後評価時点まで凍結されたままであり、現時点では効果の持続状況は限定的である。

以上より、本プロジェクトは政策制度面、カウンターパートの体制・技術・財務状況に重大な問題があり、本プロジェクトによって発現した効果の持続性は低い。