

事業事前評価表

作成日：平成 23 年 4 月 20 日

担当部・コンゴ民主共和国駐在員事務所

<p>1. 案件名 バ・コンゴ州コミュニティ司法研修プロジェクト（現地国内研修） Community Justice Training Project in Bas-Congo Province</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 本事業は、十数年に渡り続いた内戦終結後、法治国家を目指して実施されている司法制度改革を実現するため、バ・コンゴ州を対象に、裁判所・検事局などの司法機関の機能強化、司法裁判所裁判官・検察官などの人材育成・能力強化、住民や市民社会に対する法概念の普及・啓蒙活動を行う研修事業（現地国内研修）である。</p> <p>(2) 協力期間 2009 年 11 月～2012 年 3 月</p> <p>(3) 協力総額（日本側）2.7 億円</p> <p>(4) 協力相手先機関 司法・人権省</p> <p>(5) 国内協力機関 なし</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模、等 司法裁判所裁判官：100 人 検察官：100 人 弁護士：100 人 検事局書記・秘書：200 人 市民社会組織（NGO、他）、酋長、慣習法判事、地元名士など：150 人 地域住民：4000 人</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>(1) 現状及び問題点 コンゴ民主共和国では、1991 年以降、十数年に渡り続いた内戦後、2006 年に独立以来初の民主的選挙を実施し、カビラ大統領が就任して以降は、国際社会の全面的な支援のもと、復興開発に向け様々な取り組みが行われている。 かかる状況の中、当国では、未だ人権侵害（性的暴力被害は世界でも最悪であり度々人権団体などから糾弾を受けている）が後を絶たず、こうした犯罪行為が適正に罰せられない（不処罰）という問題がある。また司法汚職の蔓延が深刻である。これらの最大の被害者は国民の 8 割を占める貧困層である。こうした問題を解決するためには、司法制度の</p>

機能を向上させ、国民の司法アクセスを改善する必要があり、司法裁判所、検事局などの司法機関の機能強化、司法裁判所裁判官・検察官・弁護士などの人材育成・能力強化、住民や市民社会に対する法概念の普及、また一般市民への啓蒙活動が急務となっている。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

国際社会と協調した同国の開発計画は、PRSP（当国では仏語表現で DSCR。現在はフェーズ2策定中。）をベースに策定された PAP（短期優先的行動計画、現在 2009 年末に採択された同 2 次計画が発効している。）に明記されている。治安セクターは、5 つの重要な柱のひとつ「グッドガバナンスの促進と組織強化による平和構築」に包含されており、うち司法については、PAP「司法システム改革」の項にて、①司法改革：「新憲法・司法改革行動計画（以下参照）に合致した司法システム改革と再編」、②司法へのアクセス：「一般市民の司法へのアクセス支援」を具体的な目標としている。

なお、PRSP には、セクター毎にテーマ別グループがあり、司法制度改革は、治安セクター改革（軍、警察、司法）グループの中に合同司法委員会（CMJ。JICA もメンバーである。）が組織されている。PRSP 1 において「司法改革行動計画」を策定（JICA も策定に参加している）し、現在これに基づいた取組が行われている。

本プロジェクトは、同 CMJ の枠組みで決定された対象州（キブ州、バ・コンゴ州、東カサイ州）において、2008 年 7～8 月に実施されたドナー合同司法プログラム形成調査（JICA は安全対策措置上支援可能なバ・コンゴ州の調査に参画した）により発掘された案件である。同調査では、司法施設の老朽化と予算不足による機能低下（タイプライター、紙さえも不足）、司法関係者の再訓練が行われないうえに故の能力低下、また一般市民の司法への理解度の低さなどが浮き彫りになっている。

本プロジェクトの協力内容は、上記調査の答申をもとに策定された。同実施により、司法官の能力が向上し、一般市民の司法への理解が醸成され、司法施設の環境整備が行われることで、同州の司法機関の機能が改善し、人権保障に資する適正な裁判が行われるようになることが期待される。

(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）：別添プログラム概念図参照

我が国の援助政策は、2006 年の政策協議において決定された、3 つの援助重点分野「社会サービスへのアクセス改善」「平和の定着」「経済開発」に基づくものである。司法への支援は、「平和の定着」の開発課題「治安セクター・ガバナンス改善」の中の「警察・司法改革プログラム」の枠組みに位置付けられている。

4. 協力の枠組み

効果的な研修を実施するため、政府・JICA を含めたドナーが参画する司法合同委員会 (CMJ) と密な情報共有を行いつつ、当国を含め大湖地域において司法分野で活動実績がある、ベルギーNGO「RCN Justice & Démocratie」に業務を委託して行う。プロジェクトは2期3ステージに分けて行われ、1期(1年次但し4ヶ月)では、バ・コンゴ州ンバンザ・ンゲング市におけるプロジェクト事務所開設を含むロジスティックスを整備するとともに、司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書に対する司法研修と市民社会組織メンバー向けセミナーおよび地域住民への啓蒙普及活動を行い、2期ステージ1(2年次)では同市において本格的に、同様の司法研修および啓蒙普及活動を行い、2期ステージ2(3年次)では対象地域をマタディ市に移して同様の活動を実施・拡充し、人材の育成を目指すものである。

〔主な項目〕

(1) 協力の目標 (アウトカム)

<上位目標>

バ・コンゴ州において、司法機関の機能が改善し、人権保障に資する適正な裁判が行われる。

<上位目標の指標> * 数値目標設定時期：プロジェクト開始3ヵ月後

1. 犯罪全体の認知件数に対する処罰されない犯罪の割合が、プロジェクト開始時に比べ減少する。
2. 酋長や警官などに裁定を求め、法外な料金を請求される刑事事件が減少する。

<プロジェクト目標>

バ・コンゴ州の司法関係者(司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書)の事件処理能力が向上し、裁判に対する市民の関心及び働きかけが高まる。

<プロジェクト目標の指標> * 数値目標設定時期：プロジェクト開始3ヵ月後

- ・凶悪犯及び粗暴犯に関する事件の告訴がプロジェクト開始時に比べ増加する。
- ・凶悪犯及び粗暴犯に関する事件に関し、市民又は市民を代理した弁護士からの働きかけによる起訴数がプロジェクト開始時に比べ増加する。
- ・捜査が不十分のために起訴できなかった凶悪犯及び粗暴犯に関する事件の件数の同種事件の認知件数に対する割合が、プロジェクト開始時に比べ減少する。
- ・公判手続が不十分のために無罪判決が下された凶悪犯及び粗暴犯に関する事件の件数の同種事件の認知件数に対する割合が、プロジェクト開始時に比べ減少する。
- ・プロジェクト終了時に実施する、市民社会組織メンバーおよび一般市民に対する、司法への信頼度アンケート結果において、過半数がポジティブな回答を行う。

(2) 成果 (アウトプット)・指標・活動

成果1. 司法関係者(司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書)の法律、判例、および訴訟手続きに関する理解が深まる。

(指標)

- ・ 研修を受講した司法裁判所裁判官、検察官、弁護士の修了テスト平均点が、合格ライン（60点）以上となる。
- ・ 研修を受講した検事局書記・秘書の修了テスト平均点が、合格ライン（60点）以上となる。

(活動)

- 1.1 司法参考文献を配布する。
- 1.2 機材供与およびロジスティクス支援を行う。
- 1.3 司法関係者（司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書）の能力強化研修を実施する。
- 1.4 司法当事者間の対話強化セミナーを実施する。
- 1.5 司法監査調査を実施し、調査報告書を作成する。
- 1.6 裁判判例集を作成する。

成果2. 市民が法および司法手続きに関する理解を深める。

(指標)

- ・ 市民の権利や法・司法手続きに関するメディアによる啓蒙普及活動が行われる。
- ・ 市民の権利や法・司法手続きに関するパンフレットの配布やセミナーの開催が行われる。
- ・ 20か所以上の裁判所に、市民のためのスペースが設けられる。
- ・ 10か所以上の裁判所で、コミュニティ向け裁判所公開デーが開催される。

(活動)

- 2.1 コミュニティ向けラジオ・TV番組作成および放映、パンフレットの配布、司法セミナーを実施する。
- 2.2 司法分野 NGO ネットワーク化のためのワークショップを開催する。
- 2.3 弁護士・NGOを対象とした司法アクセス改善ワークショップを開催する。
- 2.4 司法施設における一般市民受入スペース整備を支援する。
- 2.5 酋長、司法裁判所裁判官、検察官、地元名士を対象に、慣習法・近代法理解セミナーを実施する。
- 2.6 コミュニティ向け裁判所公開デーを開催する。

(3) 投入（インプット）

① 日本側

研修実施に関する経費、啓蒙普及活動実施に関する経費、資機材購入に関する経費

② 相手国側

カウンターパートの配置、裁判所など司法施設の提供、司法省が有している情報（秘資料を除く）の提供

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

<上位目標の外部条件>

- ①政策が変更されない。
- ②司法改革関連の予算が確保される。
- ③治安が悪化しない。

<プロジェクト目標の外部条件>

- ①研修を受講した司法関係者が離職しない。

<成果達成の外部条件>

- ①研修受講者が計画通り集まる。

<前提条件>

- ①刑務所の受刑者収容能力が確保される（見通しがある）

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

以下の理由により、妥当性は高いと見込まれる。

同国は、3. (1)に述べたとおり、本プロジェクトは、治安セクター改革のうち、司法改革を推進するCMJ（司法改革委員会）の枠組みで決定されたキブ州、バ・コンゴ州、東カサイ州に対して、2008年7～8月に実施されたドナー合同司法プログラム形成調査（JICAはバ・コンゴ州の調査に参団した）により発掘された案件であるところ、上位計画に沿っている。またわが国援助政策についても、3. (3)に記載のとおり合致している。またプロジェクトサイトとなるバ・コンゴ州は上記調査で研修やロジスティックス（施設整備、事務用品など）支援のニーズを確認しているほか、JICA安全対策措置上も問題ない地域である。

(2) 有効性

以下の理由により、有効性は高いと見込まれる。

プロジェクト目標である「バ・コンゴ州の司法関係者（司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書）の事件処理能力が向上し、裁判に対する市民の関心及び働きかけが高まる。」のため、成果1.「司法関係者（司法裁判所裁判官、検察官、弁護士、検事局書記・秘書）の法律、判例、および訴訟手続きに関する理解が深まる。」および、成果2.「市民が法および司法手続きに関する理解を深める。」を達成することを目指すデザインとなっている。

同国の司法の実態は、3. (1)および(2)に述べたとおりであるが、同プロジェクトにより、司法関係者がスキルアップの機会を得てその能力を高めるとともに(成果1)、市民の司法に対する理解が醸成され(成果2)、双方向からの改善と歩み寄りが図られることで、プロジェクト目標の達成が可能となる。

(3) 効率性

以下の理由により、効率性は高いと見込まれる。

本案件は、当国を含む大湖地域で長い実績を有する、ベルギーNGO「RCN JUSTICE & DEMOCRATIE」に委託して行う予定である。同団体は、すでに部族紛争が深刻であった東部オリエンタル州イツリ県において、土地問題解決プロジェクトなどを実施しており、本案件は同プロジェクトでの活動における経験や教訓を参照しつつ組み立てることが可能である。また、研修対象者の選定や司法施設や司法判例の提供には、司法省および司法改革委員会の強力なバックアップが得られる見込みである。また、現地国内研修の実施は、予算不足からほとんど再訓練を受けていない司法関係者にとって、現状認識や新たな知識の獲得を行えるまたとない機会となろう。

(4) インパクト

正のインパクトが以下のとおり、見込まれる。

上位目標である、「バ・コンゴ州において、司法機関の機能が改善し、人権保障に資する適正な裁判が行われる。」については、本プロジェクトの目標である一般市民を巻き込みながらの司法関係者の能力強化と、司法機関の機能強化を図ることで、その達成が期待できる。また外部条件については、同国の治安は2009年のゴマ和平合意（東部反政府軍との和解）以来劇的に回復し、経済成長もコンスタントに6%を超えるなど明るい材料が多いことから、阻害要因も少ない。

軍・警察とともに治安セクター改革の大きな柱である司法分野に関与し、ガバナンスの強化を図ることで、人道支援から開発に向かう移行期にある同国の平和構築に大いに貢献することが期待される。

そのほか、プロジェクトの内容と進捗は、上記司法改革委員会において、JICA事務所から定期的に報告を行い、関係者のコメントを得つつ継続的なモニタリングを行うこととしており、政府・関連ドナーとの情報共有に資することができる。

(5) 自立発展性

以下の理由により、自立発展性は中程度と見込まれる。

司法裁判所裁判官・検察官の能力と責任感および、コミュニティ・市民社会の司法へのアクセスを維持するためには、継続した予算投入が必須であるが、同国の予算不足は深刻であり、政府の優先分野である司法を含む治安セクターへの予算手当さえも不足している状況にある。しかしながら、そのような中であっても、近年カビラ大統領のイニシアティブにより、1000人の司法官養成プロジェクトが実施されるなど、緊縮予算の中でも優先的に資金を配分する傾向が見られるところ、一定の期待ができる。なお、当国はHIPICSイニシアティブに基づき、2010年6月にコンプライションポイントを達成し、日本を含む債権国の債務放棄が順次実施される見込みであるところ、経済状況は徐々に改善されていく見込みである。

このほか同国の法律については、独立以前または、モブツ政権時に策定されたものが多く、実態に合わなくなっているものも多く存在するため、現在見直しが図られている。また他の行政施設同様、全国の司法裁判所など司法機関についても整理統合を行う必要があるため、現在実態調査を行うなど、制度的・組織的な分野への取り組みはスローテンポながら、徐々に進んでいる。しかしながら、技術的な分野（人材育成など）については、現在のところドナーに頼らざるを得ないのが現状である。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

研修員選定および住民への普及活動選定の際のジェンダー・バランス等、司法活動におけるジェンダー配慮に留意する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

過去に JICA の類似案件は存在しないため、プロジェクトの形成に当たっては、東部地域における国連・NGO の活動事例（部族紛争が深刻であった東部オリエンタル州イツリ県における、土地問題解決プロジェクトなど）を参照する。ポストコンフリクト国において、ガバナンスの強化を図る場合は、政府機構への信頼を失っている一般市民の巻き込みが不可欠であり、また市民同士が対立構造にある場合はその融和を図りつつプロジェクトを実施する必要があり、これを実践している上記事例からの教訓は大いに参考となろう。

8. 今後の評価計画

最終年度となる 2011 年度に、終了時評価を実施する。