

## 事業事前評価表

コンゴ民主共和国駐在員事務所

## 1. 案件名

国名： コンゴ民主共和国  
案件名： 国家警察民主化研修  
Police Democratization Training of the National Congolese Police

## 2. 事業の背景と必要性

## (1) 当該国における治安セクターの現状と課題

コンゴ民主共和国(以下、「コンゴ(民)」)においては、1991年以降10年以上にわたって続いた政治的混乱と紛争の後、2006年に独立以来初の民主的選挙を実施。カビラ大統領が就任して以降は、国際社会の支援により、社会経済状況も比較的安定し、治安も回復基調にある。

当国は日本の約6倍の国土に11の州があり、それぞれ例外なく治安問題を抱えているが、そのコンテキストは一様ではない。2011年11月の大統領選を控え政治対立が加速するキンシャサ特別州、武装勢力に起因する紛争とレイプ等人道被害が深刻な東部(オリエンタル州、南北キブ州)、土地問題を巡る部族対立が深刻な赤道州、アンゴラとの外交関係に不安要素のあるバ・コンゴ州、鉱山権益を背景に紛争の火種を抱えるカタンガ州と、実に多様かつ複雑である。

かかる状況に対処するためには、治安セクター3部門(軍・警察・司法)の抜本的な改革による、ガバナンスの強化が急務である。

## (2) 当該国における治安セクターの開発政策と本事業の位置づけ

治安セクター改革(SSR)は、貧困削減戦略ペーパー(PRSP 現在バージョン2の作成中)の主要な柱に位置づけられ、軍・警察・司法3部門の改革を推進するべく、さまざまな取り組みが行われている。

そのうち警察部門については、政府・ドナー合同で組織された警察改革フォローアップ委員会(CSRP)が中心的な役割を果たしており、同委員会で策定された、長期戦略としての「警察改革15ヵ年長期戦略枠組み」及びその行動計画である「警察改革3ヵ年計画」に基づき各種協力が展開されている。本事業は、同枠組み・行動計画の優先課題である警察官の能力向上に資するものである。

## (3) 治安セクターに対する我が国及びJICAの援助方針と実績

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。

治安セクター支援は、重点分野「平和の定着」、開発課題「治安セクター改革・ガバナンス改善」のうち「警察・司法改革プログラム」に位置づけられており、JICA もこの枠組みに基づいて、治安 3 部門のうち、軍を除く、司法・警察改革への支援を実施している。

JICA 協力実績としては、2005 年から 2008 年度までに、キンシャサ特別州、バ・コンゴ州を対象に 12,000 名の現役警察官の再訓練を実施。2009 年度は、安全対策措置を変更の上、新たに東部地域(オリエンタル州および北キブ州)を対象地域に加え<sup>1</sup>、さらに 2010 年度は、東部地域のみを対象に、従来の再訓練のほか元武装勢力から統合された警察官<sup>2</sup>約 500 名を対象とした長期基礎研修、また従前よりコンゴ民主共和国国家警察(PNC)を対象として講師研修を実施してきている。総受講者数は、実に 17,321 名に及ぶ。なお、協力パートナーとしては、国連コンゴ民安定化ミッション(MONUSCO)<sup>3</sup>に研修カリキュラム策定と講師派遣を、東部進出以降は UNDP にロジスティック支援を委託している。

PNC の能力強化は、国連安保理においても重要トピックとなっており<sup>4</sup>、残る 2000 名以上の元武装勢力に対する長期基礎研修は喫緊の課題である。地域の安定化を促進し、治安セクター改革を進める上においても本研修の継続はきわめて重要である。

他方、これまでの JICA 協力は、事務所開設まもない時期においてプレゼンスの向上を図る必要性があったこと、また本邦リソースが望めない状況であることから、PNC・MONUSCO の求めに応じて、明確な戦略性を持たぬまま、アドホック的な対応を行ってきた反省がある。

しかしながら、同事業の実施を通じ、今や JICA 事務所も一定の知見とノウハウを得たところ、今後は「選択と集中」の観点から協力内容・対象地域を絞った、戦略性を持った介入を行っていくことが望ましい。

については、2011 年度以降の JICA 協力は、より有能な警察官の輩出による PNC の

---

<sup>1</sup> 警察研修のニーズが高いオリエンタル州、北キブ州、南キブ州は、外務省の渡航情報において、「退避勧告」(ただしオリエンタル州都のキサングニ市のみ渡航延期)となっている。警察研修では、キンサンガニ市、ゴマ市に活動範囲を限定し、またゴマ市では MONUSCO によるロジスティック・治安協力を得ること、日本人の長期滞在は行わないことなどを前提に、技術協力案件を実施している。

<sup>2</sup> 2009 年 3 月のゴマ和平合意で PNC に統合された東部武装勢力を含む。同研修はコンゴ(民)政府からの高い評価を受けるとともに、2011 年 5 月 12 日付の MONUSCO に関する国連事務総長報告書においても言及された。

<sup>3</sup> 国連コンゴミッション(MONUC)は、2009 年 7 月以降、国連コンゴ安定化ミッション(MONUSCO)に移行した。

<sup>4</sup> R. ミース国連事務総長特別代理は、6 月 30 日に終了となる MONUSCO のマンデート延長に際し行ったスピーチで、特に PNC の能力と機能の強化について強調、これまでの警察研修を評価するとともに、国際社会に向け、さらなる拠出を求めた。なお、MONUSCO のマンデートは、6 月 28 日付で採択された国連安保理決議 1991 により、2012 年 6 月 30 日まで延長された。

組織能力強化を目指し、これまで主流であった現職警察官再研修を取りやめ、新規採用警官(元武装勢力から統合された警察官を含む)の長期基礎研修に特化して行うこととする。

#### (4) 他の援助機関の対応

警察改革においては、MONUSCO の警察部門(UNPOL)、欧州連合警察(EUPOL)が中心的な役割を果たしており、PNC の組織力強化に関わる多様なプロジェクトを実施している。特に来る大統領選挙の円滑な実施に向け、両者は緊急展開部隊(PIR)の再訓練(前者が6部隊、後者はフランスの支援で2部隊)を急ピッチで実施中。また、平和構築資金による長期基礎研修プロジェクトが予定されているが、当地における国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)等他の国連組織との連携が悪く、遅延が見られる。

また、個別の警察支援としては、アメリカ(性的暴力対策等)、イギリス(コミュニティ警察<sup>5</sup>等)、オランダ(建設支援、NGO による民主化支援)等欧米各国による支援があるが、長期基礎研修を行っているのは、現時点では JICA のみである。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業はコンゴ(民)において国家警察民主化研修を行うことにより、国際的規範に基づき、かつ民主国家として人権、自由を遵守し効果的に任務を遂行する警察官の輩出を図り、もって治安状況の改善に寄与するものである。

#### (2) プロジェクトサイト／対象地域名

東部: オリエンタル州キサンガニ市

西部: バ・コンゴ州カサングル市

#### (3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

コンゴ民主共和国国家警察(PNC)(推定総数 113,000～120,000 名<sup>6</sup>)

#### (4) 事業スケジュール(協力期間)

2011 年 10 月～2014 年 3 月を予定(28 ヶ月)

<sup>5</sup> 住民生活に近接した警察官を目指し設けられた新たな警察機能のひとつ。住民の安全を守り、相談などにも対応する。日本の交番に類似したもの。

<sup>6</sup> コンゴ(民)政府として、警察官総数を把握できていない。センサスの実施と、組織・人材掌握能力の向上が大きな鍵となっている。

(5) 総事業費(日本側)

約 6 億円(予定)

内訳:(長期研修1回約1億円(施設改修費、資材購入費等含む)×2 地域)×3 年

(6) 相手国側実施機関

コンゴ民主共和国国家警察

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

研修実施に関する経費(研修生日当、講師謝金、給食等)、研修センター改修等に関する経費、コミュニティ・プロジェクト実施に関する経費(資機材)、資機材購入経費(教材作成用等パソコン、場内および市内移動用バイク・自転車等)等

2) コンゴ民主共和国側

カウンターパートの配置(PNC 本部 5 名、州警察本部 5 名)、受講対象研修生の選定と研修後の適正配置、研修センターの提供、研修講師(各センター30~40 名)の提供、情報の提供

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

①カテゴリ分類: C

②カテゴリ分類の根拠

警察訓練センター内で研修を行う事業であり、環境破壊、用地取得、住民移転等は生じないため

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

従来警察官の女性比は約 6%程度と低いものの、性的暴力被害者のケア等に女性警察官の積極的参加が不可欠。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

- ・ 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:2009~2011 年度)  
司法関係者の能力向上を図る同プロジェクトとの連携により、不処罰のケースが減少し、もって地域の治安改善に貢献する。
- ・ 国境警察創設支援計画(平成 19 年度補正予算案件「対アフリカ人道危機・平和構築対応経費」:2008 年度~2010 年度)

国境警察官の能力向上を図る同プロジェクトとの連携により、地域の治安改善に貢献する。

- ・ イトゥリ地方における統合されたコミュニティ強化と平和構築支援（人間の安全保障基金：2009年度～2010年度）

警察署建設、警察官研修もコンポーネントに含めた同地域総合開発プロジェクトとの連携により、地域の治安改善に貢献する。

## 2) 他ドナー等の援助活動

国連警察（UNPOL）所属の研修講師による講師研修および警察研修

研修実施状況・問題点の共有、研修モジュールの改訂などにおいて連携し、研修の質の向上に資する。

## 4. 協力の枠組み

### (1) 協力概要

#### 1) 上位目標：

コンゴ民主共和国国家警察（PNC）の組織的能力が強化され、同国の治安状況が改善される。

指標：

- 国内の犯罪件数が減少する。
- 警察官による犯罪件数が減少する。
- 住民から警察への支援要請が増加する

#### 2) プロジェクト目標：

国際的規範に基づき、かつ民主国家として人権、自由を遵守し効果的に任務を遂行する警察官、および新規警察官育成のための研修講師が育成される。

指標：

- 武装勢力からの警察組織統合が進む。
- PNC の研修講師数が増加し、活用される。
- 基礎的訓練を受けた新規警察官の数が増加する。
- 修了時テストの合格者が 80%を超える。

#### 3) 成果及び活動

成果 1： PNC の警察官および研修講師が必要な基礎知識を習得する。

指標：

- 1,500 名の新規警察官が警察官としての基礎知識を習得する。

- 1,500 名の元武装勢力から統合された警察官が、警察官としての基礎知識を習得する。
- PNC 内における研修講師 60 名が新規警察官に対する研修を実施するための基礎知識を習得する。
- 180 名の州警察本部所属の現職警察官がパソコン基礎能力を習得する。

活動:

- 新規警察官と元武装勢力から統合された警察官に対し、6 回(計 3000 名)の長期基礎研修を実施する。
- PNC 講師に対し、2 回(計 60 名:2 年次より)の講師研修を実施する。
- 現職警察官に対し、6 回(計 180 名)のパソコン基礎研修を実施する。

成果2: PNC の警察官が、人権の尊重と保護を遵守し任務を遂行できるようになる。

指標:

- 研修を修了した警察官の 95%以上が人権について理解している。

活動:

- 新規警察官と元武装勢力から統合された警察官に対し、人権に関する主要な4単位(セクシャルバイオレンス、児童保護、ジェンダー、基本法)を長期基礎研修において重点的に教授する。
- 人権に関する講師を市民社会から招聘し、人権概念を共有する機会を設ける。

成果3: PNC の警察官が住民を尊重し連携して任務を遂行できるようになる。

指標:

- 研修を修了した警察官が、より地域住民に密接な警察官を目指す「コミュニティ警察」という新たな概念について理解している。
- 警察署と地域コミュニティ間で文化交流、スポーツ大会等、各種の交流行事が開催されるようになる。

活動:

- 新規警察官と元武装勢力から統合された警察官に対し、コミュニティ警察の一員として習得すべきプログラムを教授する。
- 警察と住民が一層の信頼関係を構築するためのコミュニティ・プロジェクト(警察工兵隊が土木、建築、電気工事技術を住民に教える等)を実施し、両者の持続的交流の基礎を築く。

#### 4)プロジェクト実施上の留意点

本件研修は、武装勢力からの警察組織への統合という側面を有しており、治安セクター改革の進行上も極めて重要。本研修の対象警察官の選定にあたっては

MONUSCO とも緊密に連携し、一定武装勢力の益とならないよう、また配属後も特定の勢力強化に加担しないよう、事業の中立性保持のために十分な配慮を行う必要がある。

東部での事業に関しては、事務所員や専門家等を現地に常駐させることができないことから、従前同様、UNDP へのロジスティック、業務管理委託を継続する必要がある。

また、UNPOL とも引き続き、警察研修の各専門プログラム(例:治安維持、司法警察、交通警察等)の講師提供、研修カリキュラムの策定、研修の調整等を行う。

その他、指標に関し、プロジェクト目標以下の指標については、プロジェクト開始時のベースライン調査と終了時テストにより評価を行うこととするが、上位目標の指標については、警察データベースの協力をを行っている EU から入手予定である。

## (2) その他インパクト

JICA の警察研修を通じ、警察官としての基礎知識と専門知識を習得し、現場での実践能力を身につけた警察官を輩出することで、PNC における人材育成に貢献し、もって同国においてドナー協調のもと推進されている治安セクター改革及び治安状況の改善に資する。

## 5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

### (1) 事業実施のための前提

- 治安が悪化しない。
- MONUSCO がコンゴ(民)で展開している。
- コミュニティ・プロジェクトを実施する地域の住民がプロジェクト活動を受け入れる。

### (2) 成果達成のための外部条件

- 研修を受講した警察官が継続的に勤務する。
- 受講者が計画通り集まる。

### (3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 警察改革にかかる政策が変更されない。
- 研修プロジェクト実施予算が確保される。

### (4) 上位目標達成のための外部条件

- 国際社会が PNC への支援を続ける。

## 6. 評価結果

本事業は、コンゴ民主共和国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

以下は、いずれも JICA 警察民主化研修(2005 年度～2010 年度)から得た教訓と本事業への活用方法である。

### (1) 厳正・中立的な研修受講者選考基準の適用

上記4. (1)4)のとおり、事業の中立性と、事業インパクト発現の観点より、適正な研修対象者選定を行う。また、実施段階の問題点としてフランス語能力の低さから講義についていけない受講者がおり(同傾向は反政府軍除隊兵士に顕著)、講義に支障をきたす事例が散見されたところ、今後は選考基準を厳しくした上で、受講者の質を確保する必要がある。

### (2) SSR、CRSP への貢献・活用

同会合には JICA も積極的に参加しているが、本来議論すべき中・長期的なビジョンに基づく警察改革の方向性協議がおろそかになっている印象がある。JICA は、これまでの緊急支援的ニーズから先駆的に中・長期の基礎研修など、持続性をもった協力に傾倒した協力を行っていく方針であるところ。かかるビジョンを同会合の場で共有し、議論を活性化させるとともに要すれば本事業への助言を得る場としていくことが期待される。

### (3) UNPOL、UNDP との協働体制強化

UNPOL の組織体制は交代が多く、多様な国籍間のパワーゲームもあって脆弱であり、担当ベースで決定した事項が上に伝わっていなかったり、横の連絡が悪く、研修実施に支障をきたした事例があるところ、重要な決定事項が組織内で共有されるよう、先方に申し入れを続けていく。

また、UNDP とは 2009 年度以来、ロジスティクス契約を締結しているが、JICA 研修に必ずしも有能な人材が投入されているとは限らないところ、同パフォーマンス・人材配置について厳しくモニタリングを行い、サービスの品質を確保するよう求めていく。

### (4) JICA のプレゼンス高揚の必要性

本邦リソースに期待できないほか、治安上の問題で頻繁に事務所員が出張できないことから、日本人が現場に赴く頻度が低く、プレゼンスが示しにくい。今後は広報活動等を通じ、JICA 実施案件としてのアピールを行うとともに、タイムリーに所員やミッションが現地に足を運び、顔の見える形で本研修へのプレゼンスを示すこととする。

## 8. 今後の評価計画

### (1) 今後の評価に用いる主な指標



4. (1)のとおり。

(2)今後の評価計画

事業開始 6 ヶ月以内	ベースライン調査
事業中間時点	中間レビュー
事業終了 6 ヶ月前	終了時評価
事業終了 3 年後	事後評価

以 上