

事業事前評価表

国際協力機構コンゴ民主共和国事務所

1. 案件名

国名：コンゴ民主共和国

案件名：和名 市民と平和のための警察研修実施能力強化プロジェクト

英名 Project for the Professionalisation of the Police for the Population and Peace

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」)は現在でも紛争地域を抱え、全土に国の統治が及ばず、長引く紛争の影響により限られた財政基盤、非効率な行政機構、過去20年間教育機会を喪失した人材、膨大な貧困人口を擁する紛争影響国である。同国における治安セクターは、コンゴ民の国家開発戦略である「成長・貧困削減戦略(DSCRPII)」の戦略的な柱「①ガバナンス強化および平和の定着」において、「国家開発に向けた取組及び他分野の成果達成の条件」と位置付けられ、コンゴ民政府は、「軍」・「警察」・「司法」の3セクターから成る治安セクター改革を、国の最優先課題として国連コンゴ民安定化ミッション(以下、「MONUSCO」)を含む国際社会の支援を得つつ進めている。

警察セクター改革については、政府・ドナー間のプラットフォームとして2007年に設立された「警察改革フォローアップ委員会」(以下、「CSRFP」)を中心に、コンゴ民国家警察(Police Nationale Congolaise, 以下「PNC」)のマンデートや法制度整備、組織改革、指揮・規律の向上などが議論され、国際ドナーの協力を得ながら、法律の制定や各種組織改革が実施されている。JICAは2004年より国連コンゴ民安定化ミッション(MONUSCO、当時のMONUC)と連携し、他ドナーと協調のもと、同国の安定化・人道危機への対処の観点から、短期・緊急的性格の支援として短期専門研修、長期基礎研修を含む各種警察研修実施を支援してきた。一方、PNC側の人材データの未整備(警察官の総数の未把握¹⁾)、人材戦略・研修計画の不在、研修実施にかかる人材局や予算局等関連部局との調整の不全、警察教官の育成が不十分、研修センターが未整備等の組織的・人力的理由により、十分な研修を受けない、あるいは職務上のニーズに合った研修を受けないままに警察官として勤務している者がなお大部分を占める。「プロの警察官」としての任務を遂行するのに必要な法的知識、人権遵守の概念、犯罪捜査の技術や経験が欠けた者が依然として多数を占め、市民への犯罪行為や犯罪者の非処罰が発生しており、PNCは「市民の安全と財産を守る」という使

¹ 警察官の総数は全国で11-12万人と言われているが、現在EUの支援を得てPNCが調査中。

命をいまだ全うできていない。

上述の人材育成に係る問題、また、2013年末にPNC内に研修を一元的に管理する学校・研修総局(Direction Général de la formation et l'école de la PNC、以下「DGEF」)が設置されたことを踏まえ、今後は警察官研修の実施そのものを活動目的とするのではなく、PNC自らが自立発展性をもって継続的に人材育成を行えるよう、DGEFおよび人材局、予算局、警察改革推進室(Cellule Réforme de la Police、以下「CRP」)等との連携をはかりつつPNCの組織的な研修実施体制を確立し、研修の計画・実施・管理能力の強化を進めることが求められている。

(2) 当該国における警察セクター政策と本事業への位置づけ

警察改革については、CSRПにより、警察改革推進に向け必要な具体的活動が明記された「警察改革5か年計画(Plan d'Action Quinquennal: PAQ)(2012-2016)」が策定されている。本事業は、PAQの5本柱の一つに位置付けられる「人材育成」に係る活動を支援するものであり、警察改革に向けたコンゴ民政府及びPNCの取り組みを支援するものである。

(3) 治安セクターに対する我が国及びJICAの援助方針および支援の実績

我が国の対コンゴ国別援助方針では、「平和の定着」が重点分野として特定されており、治安セクターは、同分野内の開発課題「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」に位置づけられている。2013年6月のTICADVにおいても「平和と安定」は重点支援策の1つに挙げられ、特にアフリカ地域でのガバナンス分野行政官の育成が重点項目の一つとして掲げられている。

(4) 他の援助機関の対応

- EU: 警察本部の能力強化(人材データベース構築、人材育成・管理、研修マスタープラン策定支援、財務管理など)、警察大学校(幹部育成校)建設支援
- UNPOL: 教官派遣、人材戦略・研修プラン等に係るアドバイザー派遣
- DFID(英)およびUNDP: コミュニティ警察支援(市民との協働による治安維持体制構築、緊急通報システムの設置等)
- その他独、仏、米等が各種専門研修を実施(性暴力対策、鉱山、国境、機動隊等の専門研修)

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、PNCの研修実施能力を強化・改善することにより、PNCがプロの警察官として適切な知見と能力を持つ人材を育成するメカニズムを構築し、もってPNCが規定する適正人材の増加に資することを目的とする。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

PNC 本部（キンシャサ）、パイロット校（プロジェクト開始後に決定予定）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

● 直接受益者：

PNC 学校・研修総局（DGEF）職員

● 間接受益者：CRP、その他 PNC 職員（警察官総数約 12 万人）

● 最終受益者：コンゴ国民

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2015 年 2 月～2018 年 5 月を予定（計 40 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）：約 4.9 億円

(6) 相手国側実施機関：PNC/DGEF

(7) 投入（インプット）

【日本側】

① 専門家（合計 72M/M）（括弧内は目安の M/M 案）

長官アドバイザー・総括（36M/M）、研修コーディネータ（36M/M）

② 本邦研修/第三国研修（専門科目）

③ 施設改修（研修センター改修、機材供与）

④ その他、警察研修実施に不可欠な経費

【コンゴ民側】

① カウンターパートの配置

プロジェクトダイレクター：PNC 長官（CRP が事務面を補佐）

プロジェクトマネージャー：DGEF 総局次長（研修担当）

プロジェクト実施ユニットの設置

② 施設・機材

プロジェクト実施に必要な執務室および施設・設備の提供（PNC 本部内執務室）

③ プロジェクトにかかわる現地経費

カウンターパート人員給与（基礎給、職能給、超過勤務手当、その他各種手当等）

(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カテゴリー分類: C

②カテゴリー分類の根拠: 本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2)ジェンダー・平等推進・平和構築・貧困削減

本事業では、コンゴ民における女性への性暴力被害の甚大さや、女性警察官が警察官全体の約 7-8%と少ないことに鑑み、ジェンダー平等推進を目指し、

なるべく多くの女性警察官の参加を推奨することとする。また、本計画を通じ公共治安の安定に貢献することを目的としているため、平和構築支援の一環と位置付けることができる。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

- 2004 年度から 2008 年度までキンシャサ特別州、バ・コンゴ州にて現職警察官の再訓練を実施。2009 年度以降、東部地域（オリエンタル州・北キブ州・カタンガ州）も対象に加え長期（6 か月）基礎研修を実施。2013 年度末までに合計約 20,000 名の警察官に対して研修機会を提供。
- 国連開発計画経由で、東部地域（南北キブ州）における紛争被害コミュニティの早期回復プロジェクト（90 万ドル）、国連 PKO 事務局地雷対策サービス局（UNMAS）経由で、人道的地雷対策活動による平和構築と安定化支援（100 万ドル）等を実施中。
- 地域別研修「仏語圏アフリカ刑事司法研修」（2013-2017）を実施中。

2) 他ドナー等の援助活動

本事業では警察教官を擁する MONUSCO/UNPOL と連携し、特に教官研修、パイロット研修の実施にあたり協力を行う。また EU が実施する警察本部能力強化支援プロジェクト (Projet d'Appui à la Réforme de la Police Nationale Congolaise, PARP) は、人材戦略、研修マスタープラン等の PNC 政策レベルでの能力強化を中心に支援しているが、JICA は同人材戦略との整合性を重視し、現場レベルでの施行を通じた研修実施体制構築・実施能力強化を目標としており、両者の連携を通じた相乗強化が期待されている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標：「国家警察が研修を受けプロ意識が高く人権を尊重する警察官を輩出する」

指標 1：研修受講生の配属先で、住民が警察の行動に満足している割合が XX%（注 1）増加する

指標 2：研修を受講した警察官の数が XX%増加する

指標 3：規定された基準を満たした形で採用・選定された警察官の数が XX%増加する

指標 4：PNC が規定した基準にそって配置された警察官の数

2) プロジェクト目標：「国家警察にプロ意識が高い警察官を育成する持続的なメカニズムが確立される」

指標 1：案件内で策定された行動計画の実施割合(%)

指標 2：PNC が自ら実施した研修の数と質（外部評価者による評価）

指標 3：計画に則って実施された採用の数

指標 4：計画に則って実施された配属の数

3) 成果

成果 1：警察本部内の研修実施に係る部署間連携能力が向上する

成果 2：DGEF(学校・研修総局)の組織能力が、パイロット研修実施を通じ向上する

成果 3：パイロット校の研修実施環境が整備され、学校として機能する

成果 4: 警察研修を行うために十分な能力を持つ教官が育成される

(注 1) 指標数値は、案件開始後のベースライン調査に基づき設定する。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 前提条件

研修マスタープラン、研修総合計画、学校内規が存在する。

(2) 外部条件

① プロジェクト目標達成のための外部条件

警察改革実施のための政府予算が確保される。

② 上位目標達成のための外部条件

政治・社会情勢が安定している。政府の政策方針が変更されない。政府の強い関与が維持される。

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

(1) 類似案件の評価結果

現地国内研修「国家警察民主化研修」(2011-2013 年度実施)におけるモニタリング調査にて、教訓として以下が指摘されている。

- 上記案件では、「長期基礎研修」実施への支援を主な活動として行ったが、同研修の受講は、PNC の人材育成計画・制度等に明記されておらず、DGEF も 2013 年 12 月に設立されたばかりであり、同研修が PNC の人材育成制度

の中に定着するに至っていない。したがって、今後は研修の実施にとどまらず、制度構築及び研修実施能力強化に貢献し、過去の成果を定着させる活動を展開すべきである。

- 上記案件では、地域住民と警察の関係構築に資する活動（研修センターの診療所一般開放など）が行われ、PNC 側のイニシアティブにより活動が展開されたことにより、成果の発現が確認されたため、今後の協力においても継承すべきである。
- 研修後の警察官の意識・態度変化については、警察官本人へのインタビューを実施したが、最終受益者である市民の意見を調査するには至っていない。そのため、今後は、警察官本人のみならず配属先や市民へのインタビューを行うことが必要である。

(2)本事業への教訓

上記教訓を踏まえ、以下の内容を計画に反映する。

- 本事業では、PNC の研修実施体制構築に資する活動を実施する。具体的には、研修計画策定・実施・評価の一連の流れを PNC 自身にて運営するための能力強化支援を実施する。
- 地域住民と警察の関係構築に資すると考えられる活動は、PNC のイニシアティブを尊重しつつ、積極的に検討する。
- 研修実施の効果検証に際しては、地域住民及び地方行政機関も含めた枠組みを構築する。またベースライン、エンドラインの確認を行い、プロジェクト実施の効果を検証する。

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

事業終了 3 年後 事後評価

以 上