

事業事前評価表

国際協力機構グアテマラ事務所

1. 案件名（国名）

国名： グアテマラ共和国（グアテマラ）

案件名： 地域警察プロジェクト

Community Police Project

2. 事業の背景と必要性

（１） 当該国における行政セクターの開発の現状・課題及び本事業の位置付け
グアテマラでは 1996 年に内戦が終結し、和平合意が締結された。その際、国家警察と国境警備隊は廃止され、代わりに市民の安全保障を目的とする、国家文民警察（PNC）が 1997 年に新設された。しかしながら、現在、国内の治安はホンジュラス及びエルサルバドルと並び、麻薬組織や若者を中心としたギャング集団による強盗、殺人、恐喝、窃盗等の問題を抱えている。国連のデータによれば 2011 年の 10 万人当たりの殺人発生件数は 38.6 件であり、2019 年には 21.5 件まで減少したものの、一般犯罪が常態化し、組織犯罪や女性が被害者となる事件も多く、市民への脅威となっている。また、1996 年まで警察組織は軍事独裁政権下で人権侵害にも加担しており、市民の中では慢性的な不信感が一般化していたため、市民からの信頼獲得も地域警察を進めていく上での課題の一つであった。

治安改善は政権交代に関わらず、一貫して政府の最重要政策の一つと位置付けられ、警察官の増員をはじめとした治安対策が進められてきた。2032 年までの国家開発計画「K'atun Nuestra Guatemala 2032」の 5 つある主軸のうちのひとつ「基本的人権の保障と開発主導者としての国家」においても、2032 年までに 10 万人当たりの殺人件数を 10 件まで低減させること、また、そのための活動のひとつとして治安を担う政府機関の「防犯」への取り組みを重視することが明記されている。長期的な治安分野の政策「暴力・犯罪防止、市民の安全、平和的共存のための国家政策 2014-2034」においても、「防犯」に大きく重心を変えた社会包括的な治安改善を進めることが明記された。具体的な取り組みとしては、2014 年には防犯にシフトした社会包括的な治安改善を進めるため、「統合的地域警察モデル（MOPSI）」（PNC 承認第 006-2014 号）が承認され、PNC 防犯副総局が中心となり、従来 of 事件対応を中心とした治安対策から、防犯重視の治安改善への転換を目指してきた。2020 年 1 月に発足したジャマテイ政権は、「50 の目標」において 2023 年までに 2019 年比で殺人率を 8.8%減少させること、警察官を 5000 人増員すること等を掲げており、治安改善を重要課題の一つとして位置付けている。

こうしたなか、JICA は 2016 年から 2019 年まで技術協力プロジェクト「コミュニティ警察の普及を通じた警察人材育成プロジェクト」（ブラジルとの三角協力）を実施し、パイロット警察署（4 か所）の警察官及び全国の警察幹部に対して人材育成を行い、MOPSIC の普及と強化に取り組んできた。これまで防犯に関連する業務は PNC 内の防犯副総局が担ってきたが、同プロジェクトではオペレーション副総局に属する警察官の地域警察業務（地域社会との共存・協力・連携における犯罪抑止を目的とする様々な活動）も強化した。その結果、防犯、捜査、取り締り、検挙と部署間連携も生まれ、コミュニティにおける地域警察活動数も飛躍的に伸び、住民からの信頼が向上したことで情報提供も増加し、犯罪の抑止や殺人件数減少にも繋がっている。

しかしながら、パイロット警察署によって活動レベルや取り組みに差があることに加え、プロジェクトの対象地域が限定されていたことから、一部地域では成果を出しているものの、県レベルでは未だ地域警察の概念の実践度・認知度が低いのが現状である。従って、本プロジェクトでは、引き続き「統合的地域警察モデル（MOPSIC）」に則った統一的な地域警察活動を現行のパイロット警察署を中心に展開するとともに、そのモデルを首都圏の他の地域にも拡大する。更に研究・養成副総局の教育カリキュラムに地域警察の単元を組み入れ必修化することで PNC 警察官全てが地域警察業務を習得し、プロジェクトサイトに限定せず地域警察の普及・定着が進められる仕組みを構築する。また広報課、その他関連部署とも協力し、地域住民の警察のイメージを改善していく中で、地域警察の普及・推進を図る。

※地域警察活動とは警察と地域住民との信頼関係を構築し、「地域の安全は住民と共に守る」ことを意識づけ、防犯に主眼を置いた活動。

（2）グアテマラ共和国市民安全（警察）に対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置付け

グアテマラ政府が治安の改善を重要課題の一つとして位置付けていることに鑑み、対グアテマラ国別開発協力量針（2017 年 9 月）の留意事項において、治安対策への取り組みを可能な範囲で支援することとしている。2016 年から 2019 年まで技術協力プロジェクト「コミュニティ警察の普及を通じた警察人材育成プロジェクト」（ブラジルとの三角協力）を実施した。

加えて、本事業は治安の改善を目指すグアテマラの政策にも合致するものであり、SDGs ゴール 11「住み続けられるまちづくりを」、ゴール 16「平和と公正をすべての人に」にも貢献する。

JICA は、事業戦略「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」に関し、

クラスター・アプローチの下、「法の支配の実現」を通じて市民の基本的な権利を保障する取組の一環として、警察の能力強化を位置付けている。中南米地域では、JICA が長年に亘って協力してきたブラジルをパートナーとした三角協力を複数の国で展開し、協力実施国の国内における地域警察の導入・普及を支援してきた。同時に、協力実施国を中心とした経験共有ネットワークの構築を促し、地域警察の自立的な展開による治安改善と安全な社会の実現に貢献することを目指している。本事業は、世界的に見ても治安状況が特に深刻な中米の北部三角地帯に位置するグアテマラにおいて、地域警察モデルの構築・普及を通じて治安改善に貢献するとともに、同国が、中南米地域における地域警察の自立的な展開の基盤となる経験共有ネットワークの中核国となることを支援するものである。

(3) 他の援助機関の対応

JICA 帰国研修員が中心となって作成した「統合的地域警察モデル(MOPSIC)」のマニュアルがアメリカ合衆国国際開発庁 (USAID) の資金援助により印刷された他、同国国務省麻薬・法務執行局 (International Narcotics and Law Enforcement Affairs Office (INL)) の支援により、治安改善を目的とした MOPSIC の強化が行われてきたが、現在は同国による PNC への直接的な支援は低迷しており、PNC に技術支援を行っているのは日本政府のみである。韓国国際協力機構 (KOICA) は過去には PNC 犯罪捜査副総局への専門家派遣も行っていたが、現在は警察学校施設における講堂建設を行っている。

JICA プロジェクトの成功事例が呼び水となり、監視カメラ設置やコミュニティ開発を支援するグアテマラ民間企業や財団の支援も増加しつつある。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、グアテマラ県において、地域警察にかかる実施体制の整備、警察官教育カリキュラムの強化、警察官の能力強化、広報活動の強化を行うことにより、国家文民警察における地域警察活動の普及・定着を図り、もって治安の改善に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

グアテマラ県内 55 か所の警察署出張所管轄区域

(3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者：国家文民警察

最終受益者：グアテマラ県地域住民

(4) 総事業費 (日本側)

約 3 億 5 千万円

(5) 事業実施期間

2021年2月～2026年2月を予定（5年間）

(6) 事業実施体制

国家文民警察（PNC）を直接のカウンターパートとするも、PNCは内務省の管轄機関であるため、案件実施においては常に内務省からの協力を得るものとし、プロジェクト・ダイレクターは同省副大臣が担い、グアテマラ政府としてのプロジェクト全体の意識決定責任者となる。「コミュニティ警察の普及を通じた警察人材育成プロジェクト（2016-2019）」で作成したガイド教材7種がPNC公式教材として承認されたため、同教材を核とした国内研修（警察幹部研修、警察学校における警察官育成含む）を実施し、警察官の能力強化を図る。

JICA本邦派遣専門家は業務調整役としてグアテマラ、ブラジル、日本の各国のカウンターパートとの調整を行い、PNCより配置されるプロジェクトチームとともにプロジェクトを円滑に運営する。

また、半年に一度、プロジェクト実施と進捗管理を目的とした合同調整委員会（JCC）を開催し、プロジェクトの活動計画の確定や変更の承認、全体の進捗のモニタリングを行う。

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（合計約24M/M）： 地域警察/業務調整専門家

（注）専門家はプロジェクトの初期に派遣され、プロジェクト体制作りを行いながら、カウンターパート及びローカルコンサルタントにプロジェクト運営の技術移転を行う。

② 現地コンサルタント契約費用

③ 研修員受け入れ：約400人（第3国研修（ブラジル）、本邦研修）の日当、宿泊費、航空券等

④ 国内研修費

⑤ 帰国研修員支援経費

⑥ 機材供与： バイク、監視カメラ、COVID-19対策衛生用品

⑦ プロジェクト執務室備品経費

2) グアテマラ国側

① カウンターパートの配置（プロジェクトチーム設置含む）

② 案件実施のためのサービス（水、電気、インターネット等）や施設の提供

③ 専門家及びローカルコンサルタントのための執務スペースの確保

3) 第三国（ブラジル国）側

- ① グアテマラにおける地域警察普及に関する技術支援
- ② ブラジルでのグアテマラ人研修員の受入れ及び研修実施
- ③ 地域警察促進のための必要な活動費

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

- ・技術協力プロジェクト「コミュニティ警察の普及を通じた警察人材育成プロジェクト」(2016-2019)
- ・課題別研修「地域警察」

2) 他援助機関等の援助活動

他援助機関の活動内容については「2.(3) 当該セクター／地域における他の援助機関の対応」参照のこと。現時点では JICA、KOICA 及び USAID と正式な連携は取っていないが、今後の連携については治安分野のドナー会合等を通じて検討する。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類 C
- ② カテゴリ分類の根拠

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)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性および影響を受けやすい地域に該当せず、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) 横断的事項 N/A

3) ジェンダー分類【ジェンダー案件】「GI(S) ジェンダー活動統合案件」

<活動内容／分類理由>

防犯においては、地域住民の協力が不可欠であり、とりわけ女性住民との信頼関係構築が重要となっている。犯罪被害者の多くが女性であり、女性警官による市民対応が求められている背景を踏まえ、近年、女性警官の採用が増加傾向にある。本案件では、女性警官の女性被害者への対応能力強化等に取り組む予定である。

また PNC 内部にジェンダー平等の意識は共有されているものの、いまだジェンダー格差は残っているため、PNC 内に設立する教育体制にはジェンダー平等に配慮する。

(10) その他特記事項

COVID-19：適切な衛生環境の整備や状況分析を行いマスク、フェイスシールド、消毒の徹底の対策をとる。プロジェクト実施に際しては、第三国専門家派遣、日本人専門家派遣の時期や研修の実施方法や実施場所に影響を与える可能性はあり、プロジェクトの進捗や当国の状況に応じて定期的な計画見直しを行う。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

犯罪件数が減少し、治安が改善される。

指標及び目標値：

- 1-1. プロジェクトサイトにおける地域警察活動が70%増加する。
※事業1年目に収集するベースラインデータと比較する。
- 1-2. プロジェクトサイトより広範かつ3年でインパクトが見込まれる
妥当な範囲、または成果2（研修・養成副総局が策定した教育カリ
キュラム）の研修受講者に限定した範囲での警察活動が増加する。
※範囲はプロジェクト開始後可及的速やかに明確にする。
- 2-1. プロジェクトサイトにおいて以下のデータが改善する。
 - 1) 犯罪統計
 - 2) 地域警察業務に関する警察官の自己評価
 - 3) 住民の意識調査

(2) プロジェクト目標：

国家文民警察（PNC）において、地域警察活動が普及・定着する。

指標及び目標値：

1. プロジェクトサイトの警察官のMOPSICのマニュアル及び地域警察ガイ
ドの理解度が30%向上する。
2. 研究・養成副総局の養成課程、能力強化研修、及び専門課程に参加し
た90%以上の警察官が、地域警察の教育カリキュラムを受講する。

(3) 成果

成果1：地域警察業務普及のための実施体制が整備される。

成果2：研究・養成副総局の教育カリキュラムが強化される。

成果 3 : プロジェクトサイトの警察官の地域警察業務能力が強化される。

成果 4 : PNC による住民の警察へのイメージ改善及び警察官の意識改善のための活動が強化される。

(4) 活動

活動 1-1 : 8 名以上から構成されるプロジェクトチームが形成される。

活動 1-2 : PNC 内の他の部局と組織内調整をするための内部体制が構築される。

活動 1-3 : プロジェクトサイトにおける地域警察活動のモニタリングシステムが構築・実施される。

活動 1-4 : 教材ガイド改善のための作業部会が立ち上がり、必要に応じてガイドが修正される。

活動 1-5 : フェーズ 1 及びフェーズ 2 における、PNC が実施した地域警察業務記録教材ガイド改善のための作業部会が立ち上がり、必要に応じてガイドが修正される。

活動 2-1 : 研究・養成副総局の人材育成課程のカリキュラムに地域警察の単元が含まれる。

活動 2-2 : PNC 警察学校の新人警察官に対して地域警察コースを実施し、新人警察官の地域警察能力が強化される。

活動 2-3 : 警察官昇級コースにおいて地域警察の能力強化研修が実施される。

活動 3-1 : PNC 警察官幹部が警察官幹部向け能力強化研修を毎年受講する。

活動 3-2 : 地域警察に関する研修を PNC 警察官が毎年受講する。

活動 3-3 : プロジェクトサイトの 100% の警察官が教材ガイドを使用した能力強化研修を受講する。

活動 3-4 : プロジェクトサイトにおける地域警察活動のデータが半年ごとに収集される。

活動 3-5 : 地方行政、民間及び公的セクターと協力し防犯活動を実践する。

活動 4-1 : プロジェクトサイトにおけるベースライン調査として、住民意識調査

及び警察官の自己評価が実施される。

活動 4-2 : プロジェクトサイトにおけるエンドライン調査（終了時評価に含まれる）として、住民意識調査及び警察官の自己評価が実施される。

活動 4-3 : PNC 広報部所属の警察官が地域警察に焦点を当てた広報及び戦略的コミュニケーションに関する能力強化研修を受講する。

活動 4-4 : PNC のソーシャルメディアに地域警察関連の記事を掲載する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特記事項なし。

(2) 外部条件

PNCにて地域警察の政策及び体制に係る大幅な方針(※)変更がなされない。

※「統合的地域警察モデル(MOPSIC)」(PNC承認第006-2014号)に則り、従来の事件対応を中心とした治安対策から、防犯重視の治安改善をPNC防犯副総局が中心となって取り組む。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ブラジル連邦共和国「地域警察活動プロジェクト」では、長期専門家の人数が少ないプロジェクトにおいては、プロジェクトの意思決定や情報共有、プロジェクト管理について、カウンターパート、JICAが参加する形で、スムーズで透明性の高いプロジェクト管理を行えるよう体制や方法を検討する必要があるとの教訓が得られている。本事業において、専門家やローカルコンサルタントのみならずJICAグアテマラ事務所が長期的視点をもって積極的に関係者を支援・調整する。PNC本部及びプロジェクトサイトとなる警察署や地域警察活動の視察等を通じて、進捗状況を確認するとともに関係者(警察官、関係機関職員、住民)の内発的動機付維持・向上に努める。

7. 評価結果

本事業は、グアテマラ国の開発課題・開発政策並びに我が国及びJICAの協力量針に合致し、地域警察活動の推進を通じて治安の改善に資するものであり、SDGsゴール11「住み続けられるまちづくりを」、ゴール16「平和と公正をすべての人に」にも貢献すると考えられることから、本事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。可能な限り定量的評価も導入し、プロジェクトによる介入の効果を客観的に計測、評価できるような手法を検討する。ただし、ランダム化比較試験のための大規模な評価調査導入を意味するものではない。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 12か月以内	ベースライン調査
事業開始 30か月以内	中間レビュー
事業終了前 6か月以内	終了時評価（エンドライン調査含む）
事業完了 3年後	事後評価

9. 広報計画

(1) 当該案件の広報

1) 相手国における広報

本案件における「広報」は、活動4に関連し、プロジェクト目標達成のために不可欠である。相手国及び第三国（ブラジル）の地元大手メディア、PNC 広報課等と連携し積極的な広報を実施することにより、裨益者である住民に対する本事業の認知度の向上のみならず、C/P 機関の主体性を醸成することに繋がり、本事業の開発効果を高めることに寄与する。また、当国における治安の改善は政権の優先課題の一つであり、グアテマラ国民の関心も高い。広報をプロジェクトに内製化し、戦略的な広報を行うことで事業のインパクト拡大を図る必要がある。

2) 日本における広報

ブラジルで浸透している日本モデルをベースとした地域警察の取り組みが当国でより広範囲に亘って実施され、治安改善に貢献することは、三角協力の優良事例として広報上、効果が高い。

3) その他

必要に応じて、中米地域警察案件や中米統合機構（SICA）との広報における連携を図り、地域公共財としての域内展開を視野に入れる。

(2) 広報計画

プロジェクト広報計画を策定する。

10. 備考

特記事項なし。

以上