

事業事前評価表

国際協力機構 ガバナンス・平和構築部
ガバナンスグループ 法・司法チーム

1. 案件名（国名）

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
フェーズ 2

英名 Project of Professionalization of Police for People and
Peace Phase 2

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開発の現状・課題及び本事業の位置付け
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、長引く紛争により限られた財政基盤、非効率な行政機構、紛争期間中 20 年に亘り教育の機会を喪失した世代の存在、膨大な貧困人口等の深刻な課題を抱える紛争影響国である。紛争の影響もあり、コンゴ民におけるガバナンスはアフリカ 54 ヶ国中 49 位とアフリカの中でも極めて脆弱である（2020 Ibrahim Index of Africa Governance, Index Report）。とりわけ、治安及び法の支配における課題が多く、同分野については、54 ヶ国中 52 位に位置づけられている（同報告書）。一方、コンゴ民は、世界有数の資源国であり、広大な国土や若年人口層の多さ（14 歳以下の人口は全人口の 45.8%, UNFPA）から、今後の同国の成長のポテンシャルは極めて高い。このような潜在的な成長要因を活用し、包摂的な経済成長の構築のためには、コンゴ民全土にわたる平和と安全がその条件の一つであるとされており、コンゴ民の開発戦略国家計画（2019-2023）（Plan National Stratégique de Développement, PNSD, 2019 年 12 月）で掲げられた柱「組織的及び経済的ガバナンスの強化」において、治安の維持、国家警察改革の加速化が目標として掲げられている。

国家警察（Police National Congolaise, PNC）の改革については、2007 年に設立された政府・ドナー間のプラットフォームである「警察改革フォローアップ委員会」により進められており、具体的な行動計画については、同委員会により「警察改革 5 年計画（Plan d'Action Quinquennal, PAQ）」が策定されている。2018 年にはその後続の 5 年計画である PAQ2(2019-2023) が策定され、その中において、警察官の能力強化、とりわけ研修が定期的実施されることが計画として掲げられている。実際、警察組織に所属してから一度も研修の機会がない警察官も多く、警察官としての基本業務や人権概

念等について習得する機会が少ない。そのため、同計画においては、新人警察官全員(100%)への研修実施及びすでに警官として任務に当たっている警察官の70%が研修を受けることを目指している。JICAは2004年以降、第三国研修、現地国内研修、技術協力プロジェクト等により、警察官に対する研修の実施を支援し、一定の成果を上げたものの、訓練を受ける機会のないまま業務に従事している警察官はまだ多く存在する。また、PNCが、ドナーの支援なしに、研修を計画的に実施し、その質を継続的に改善していく能力は未だ限定的であり、一定の質を伴う研修を定期的には至っていない。そのため、PNCにより自律的かつ持続的な研修の実施を確実にするための組織能力の向上が必要とされている。また、2007年の警察改革以降、警察と市民の間のパートナーシップの促進が重要視されており、2010年には「地域警察ドクトリン (La Doctrine de la PdP)」が策定された。PNCは、内戦後の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)プログラムを経て編成されているため、旧国軍や反政府勢力など、かつて住民にとって脅威であった存在が警察官として従事しているという背景がある。そのため、住民が自身の安全を確保する存在として警察官を信頼することが重要であり、PAQ2においても、警察と市民の間の対話の促進が取組として掲げられている。このような状況を踏まえ、本事業は、PNCが研修計画に基づき、一定の質を伴った研修を実施し、モニタリング・評価を含む研修サイクルを継続的に実践することを支援することにより、将来、全警察官が警察官に必要な技術及び知識を身に付けるための研修の機会を得るとともに、研修を終えた警察官が現場において地域の安全に寄与するために地域住民と対話し、協力しながら安全な生活を確保する地域警察活動を展開できる環境を整備し、住民から信頼される警察として任務を遂行することを支援するものである。

また、コンゴ民においては性的暴力が紛争下の武器として使われた経験から、ジェンダーに基づく暴力(Sexual and gender based violence, SGBV)への取組が重要視されており、2010年に「国連安保理決議1325号『女性・平和・安全保障』の実施のための国家行動計画」が策定されている(2013年改定)。本事業においては、同行動計画に掲げられている「警察の訓練等へのジェンダー視点の取り込み」、「ジェンダーに基づく暴力の告発と処罰」に関連する活動を実施し、同行動計画の推進に貢献する。また女性警察官の任用・育成の観点から、研修や地域警察活動への女性警察官の参加を促進する。

(2) 治安・ガバナンスセクターに対する我が国及びJICAの協力方針等と本事業の位置づけ

第7回アフリカ開発会議（TICAD7）において、我が国は、アフリカの平和と安定に向けた新たなアプローチ（New Approach for Peace and Stability in Africa, NAPSA）を提唱し、紛争影響国が紛争へと後戻りしないよう、安定的で信頼される制度の構築とガバナンスの強化に向けて、司法・警察・治安維持等の分野を担う人材育成に取り組むとしている。また、我が国の対コンゴ民国別開発協力方針（平成29年9月）において、「平和の定着」が重点分野として掲げられており、「平和と安定の定着を促進するために、二国間の開発協力及び国際機関との連携を通じ、国民生活の安全に直結する警察機構改革及び警察官の質・能力向上に資する協力を実施していく」としている。本事業は、警察官の能力向上を支援するものであることから、これら方針に一致するものである。

また 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」に向けて、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・自由を保障・実現するために市民と警察の信頼構築と警察の能力強化に取り組むこととしており、本事業は当該取組の一つに位置づけられるものである。また、JICA は、国際的な潮流や日本政府の方針に基づき、「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの推進」に向けて、「事業の各段階においてジェンダー平等の視点に立った業務運営を進め、質と量の両面からジェンダー主流化を拡充」とするとともに、「紛争予防・解決プロセスや災害復興・防災支援事業における女性の参画及び紛争下での女性の保護・権利・特別のニーズに対応するための支援を促進」する方針を掲げている。さらには、新型コロナウイルス（COVID-19）感染拡大により、世界各地で女性に対する暴力等の深刻な影響が広がっていることから、2020年7月に JICA はガイダンスノート「ジェンダー視点に立った COVID-19 対策の推進」を公表しており、本事業はこれらの優先事項にかかる取組でもある。

また、本事業は、PNC の信頼を高め、市民の安全の確保を支援するものであることから、SDG16「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会の促進、万人の司法へのアクセスの提供、効果的で説明責任を有し包摂的な機構の構築」の達成に貢献するものであるとともに、SDG5「ジェンダー平等、すべての女性・女子の能力強化」の達成に向けた取り組みに位置付けられるものである。

（3）他の援助機関の対応

コンゴ民においては、各援助機関においても、治安セクターは重要事項であることから、活動を展開しているドナーは多い。国連平和維持活動として、MONUSCO/UNPOL が全体的な警察改革・技術的支援を実施しており、各

ドナーとも協働している。EU は、これまでも警察幹部学校建設等の支援を行ってきたが、2021 年より、警察研修（幹部研修、司法警察、秩序維持等）、警察人事及び地域警察にかかる協力を新たに開始する。また、米務省国際麻薬・法執行局（INL）は、東部地域を中心に国境警察、鉱山警察及び地域警察活動にかかる支援を実施。IOM も地域警察活動への支援を行っているが、主に EU 及び INL から委託を受ける形で活動を展開している。UNDP も警察研修及び地域警察活動を展開するが、MONUSCO の展開地域にできる限り沿った地域（コンゴ民東部）での展開を予定している。その他、フランスが刑事司法研修の分野で協力を行っている。本事業では、他ドナーと連携・調整し、役割分担をしつつ重複が生じないように留意する。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、コンゴ民のパイロット地域において、警察を対象とした研修実施体制の整備及び地域警察活動の実施体制整備を行うことにより、警察官の能力強化及び地域警察活動の定着を図り、もって、警察官の業務の質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

キンシャサ州及び他 1 州（案件開始後 PNC との協議により選定）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者： PNC 本部職員、警察学校講師及び研修員、パイロット地域警察署の警察官

最終受益者： コンゴ民市民

(4) 総事業費（日本側） 4.3 億円

(5) 事業実施期間

2021 年 3 月～2025 年 4 月を予定（計 49 カ月）

(6) 事業実施体制

PNC：本部の調査・計画局を中心に各関連部局の局長からなるプロジェクトチームを中心に事業を実施する。

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（合計約 96M/M）：

- 長期専門家：総括、業務調整
- 短期専門家：研修カリキュラム作成・教授法、地域警察等

② 研修員受け入れ：地域警察、警察幹部組織運営等

③ 機材供与：（主な機材内容を記載）

地域警察活動及び研修実施に必要な機材について、案件開始後に確認の上、必要に応じて機材供与を行う。

2) コンゴ民国側

① カウンターパートの配置

プロジェクトディレクター：PNC 長官

プロジェクトマネージャー：PNC 調査・計画局長

プロジェクトチーム：PNC 関係部局の局長

② 案件実施のためのサービスや施設、専門家執務室、現地経費の提供

(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

- 2004 年から 2014 年まで第三国研修及び現地国内研修により、現職警察官の再訓練や、長期基礎研修を実施。また、2015 年～2018 年には、技術協力プロジェクト「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」を実施し、PNC の研修実施能力強化の支援を行った。当該事業で策定したマニュアル等を活用の上、本事業を実施する。
- コンゴ民においてはエボラウイルス病のアウトブレイクを始め、様々な感染症の流行が深刻であることから 2019 年より「感染症疫学サーベイランスシステム強化プロジェクト」を実施している。今般のコロナウイルス感染拡大においては、PNC が人の移動制限の管理を行うといった役割を担っていることから、今後のコロナウイルス感染拡大の状況に応じて、同プロジェクトとの間で情報共有をしつつ案件を実施する。

2) 他援助機関等の援助活動

コンゴ民においては、多数の援助機関が警察研修や地域警察活動の取組を展開していることから、警察支援を行っている援助機関が一堂に会するドナー間会合が頻繁に行われている。本案件と同様に警察の能力強化を支援するドナーが複数存在するが、上記ドナー会合においてドナーマッピングを作成するなど展開地域等において重複しないようドナー間で調整が

図られている。本事業においては、他ドナーの活動状況を踏まえてパイロット地域を選定し、特に地域警察、ジェンダーの分野の能力強化を重視する。また、本事業の計画・進捗を各ドナーとも共有しながら、他ドナーの間でも一貫性のとれた活動を展開するよう、関連ドナーも含めたセミナーの実施などの工夫を行う。

(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、特段の環境影響が予見されないセクターであり、「JICA 環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月)に掲げる影響を及ぼしやすい特性や影響を受けやすい地域に該当しないため、カテゴリCに該当する。

2) 横断的事項

コンゴ民は感染症流行国であり、我が国も国立生物医学研究所の検査・研究体制の拡充等の支援を実施している。当該国における感染症発生時におけるPNCによる活動にかかる支援の可能性も追求することとする。

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〉

コンゴ民においては、紛争下における性暴力の問題が大きいとともに、今般のコロナウイルス感染症の影響により、家庭内における性暴力などのSGBV被害に遭うリスクが高まっている。本事業では、警察官を対象とした研修実施体制を整備する取組においてSGBVへの対応能力を強化する研修の実施を予定しており、また地域警察の実施体制整備のための活動においてSGBV対策を含める予定であることから、ジェンダー活動統合案件と分類する。また、国家警察には女性の職員数、とりわけ管理職の人数は少ない。国家警察のジェンダー主流化を推進するためには、女性警官の任用・育成が必要であり、本事業で実施する研修や地域警察活動等に女性警官の参加を促進をする取組を行う。

(10) その他特記事項

特になし。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

警察官の業務の質が改善する。

指標及び目標値：

指標 1：パイロット地域の住民の警察への信頼が向上する。

指標 2：パイロット地域の治安が改善する。

(2) プロジェクト目標：

警察官の能力が強化され、パイロット地域で地域警察が定着する。

指標及び目標値：

指標 1：パイロット地域において地域警察活動についての住民の評価が高まる。

指標 2：パイロット地域における市民と警察の協働活動の数

指標 3：地域警察研修が警察学校における研修科目として実施される。

(3) 成果

成果 1：警察研修を定期的実施する体制が整備される。

成果 2：パイロット地域において地域警察活動の実施体制が整備される。

成果 3：パイロット地域において警察と住民の連携が強化される。

(4) 主な活動：

活動 1：警察研修の現状と課題を分析し、その結果に基づき研修計画及び研修モジュール、教材を作成・更新し、研修を実施する。研修実施後にはモニタリング・評価を行う。

活動 2：地域警察活動の現状と課題について調査し、地域警察活動計画を策定の上、活動を実施する（SGBV 対応を含む）。

活動 3：地域安全協議会を設置し、警察と住民が共同して同協議会の活動計画を作成の上、活動を実施し、モニタリング・評価を行う。また、同協議会の活動の好事例をとりまとめ、他の地域やパートナーと経験を共有する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

PNC の研修実施や地域警察の推進にかかる方針が維持される。

(2) 外部条件

治安が大きく悪化しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

インドネシア国家警察が市民警察として機能することを支援するために実施した「市

民活動促進プロジェクト」及び「市民警察活動促進プロジェクト フェーズ2」の終了時評価においては、巡回連絡、問題解決の成功事例集を作成し、各警察署に配布すると同時に、市民警察に係る研修教材として用いた。また、市民警察推進強化月間といったイベントにおいて、好事例を他の警察官と共有したことにより、実際どのような活動、事例が望ましい姿であるのか、具体的なイメージをもとに関係者間での共通認識が醸成されたことで、市民警察活動の質の均一化が図られたとの教訓が挙げられている。本事業においても、同教訓を参考に地域警察にかかる活動のグッドプラクティスを関係者間、パイロットサイト以外の警察官、さらにドナー関係者と共有することにより、コンゴ民全土で成果の均一化を図ることを目指す。

7. 評価結果

本事業は、コンゴ民の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針に合致し、警察官の能力強化及び地域警察活動の促進を通じて、市民の安全の確保、権利・自由の保障に資するものであり、SDGs ゴール 16「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会の促進、万人の司法へのアクセスの提供、効果的で説明責任を有し包摂的な機構の構築」及びゴール5「ジェンダー平等、全ての女性・女子の能力強化」に貢献すると考えられることから、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。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 カ月以内	ベースライン調査
事業終了 3 年後	事後評価

以 上