

事業事前評価表

ガバナンス・平和構築部
平和構築室

1. 案件名（国名）

国名：パキスタン・イスラム共和国（パキスタン）

案件名：ハイバル・パフトウンハー州新併合地域の地方行政官能力強化プロジェクト

Project for Strengthening Capacity of Local Government Officers in Newly Merged Districts in KP

2. 事業の背景と必要性

（１）当該国における併合地域の開発の現状・課題及び本事業の位置付け

パキスタン北西部に位置する連邦直轄部族地域（「Federally Administered Tribal Areas」。以下、「FATA」という。）は、2018年の憲法改正により、ハイバル・パフトウンハー（「Khyber Pakhtunkhwa」。以下、「KP」という。）州に併合地域¹（「Merged Districts（旧 FATA 地域を指す）。以下、「MDs」という。）として併合された。2019年にKP州地方行政法が改正され、県政府を廃止、地方行政はテシル政府と村議会の2層体制とし、行政機能の中心がテシル政府に移行される計画が立てられた²。2022年、MDsにて地方選挙が実施され、同地域にて史上初の地方議会が発足した。

しかしながら、テシル政府と村議会の2層体制での行政サービスの実施体制が整わない状況下でMDsの併合が進められたことにより、行政サービスを担う関係機関の役割分担や行政官と議員の権限が認識されていないことや、行政官が配置されていないテシル政府が存在していること、更に、州政府予算がテシル政府に配賦されていない（MDsのみならずKP州全てのテシル政府でも同様）等の課題があり、現時点で、新たな行政体制は機能を十分に果たしていない状況である。MDsにおける中期開発計画として策定された「部族10年戦略（Tribal Decade Strategy 2020-2030）」では、行政サービスの脆弱性や、開発計画の実施を担う体制の未整備、人材不足等に対応するため、地方政府の強化や行政サービスの構築が優先対応課題の一つとされており、行政官や首長・議員の能力向上を通じたテシル政府の強化の必要性が示されている。

（２）パキスタン併合地域に対する我が国及びJICAの協力方針等と本事業の位置付け、課題別事業戦略における本事業の位置付け

¹ 2024年4月5日付で、KP州政府より、新併合地域を併合地域と呼称する旨公式発表があった為、本書においては「併合地域」との表記に統一する。但し、案件名は、案件開始時の合意に基づき新併合地域のままとする。

² MDsの行政は、テシル（Tehsil）政府と、その下に村（Village）議会が存在する。

長らくパキスタンの他地域と異なる独自の伝統的部族社会を基にした統治が継続されてきた MDs は、KP 州内の他地域や他州と比べて貧困率が極めて高くなっている³。また、KP 州は多くのアフガニスタン難民を受け入れており、とりわけアフガニスタンと国境を接する MDs は、歴史的にアフガニスタンと人・物の往来が活発であり、アフガニスタン情勢が悪化した場合の難民・一時避難民の流入口となることから脆弱性への配慮をすべき地域であり、域内の治安の問題に加えて、アフガニスタンの治安情勢の影響を受けやすい不安定な環境にある。MDs における新たな行政体制の円滑な導入は容易でない一方で、公共サービス（司法、ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の空白が生じれば人々の不満が蓄積し、同地域の不安定化に繋がる懸念がある。本事業は、MDs の行政官や首長・議員の能力強化を通じて、当該地域の住民に対して安定した行政サービスを提供し、もって住民と行政の信頼醸成を企図するものである。紛争影響地域等政治社会情勢が不安定な地域においては、住民と政府の間の信頼関係の強化は地域の安定のために重要であり、JICA は他の紛争影響地域において、多様な住民が参加する形で開発計画の策定・実施を支援する協力を実施してきた。本案件はそのような JICA の知見を活用して、パキスタン及びアフガニスタンの持続的な平和と安定に資することを意図している我が国の対パキスタン・イスラム共和国国別開発協力方針（2023 年 9 月）の重点分野「平和と安定の確立」に合致するもの。また、JICA の課題別事業戦略（グローバル・アジェンダ）「平和構築」の「脆弱地域における地方行政能力強化・強靱な社会の形成と信頼醸成」戦略クラスターの協力方針に基づく取り組みである。さらに、SDGs ゴール 16「平和と公正をすべての人に」にも貢献する。

（3）他の援助機関の対応

（ア）国連開発計画（UNDP）：

イスラマバード以外にペシャワールとクエッタに事務所を構え、MDs のガバナンス分野では、「MDs ガバナンスプロジェクト（2018-2022）」に続き、直近は日本やアメリカ合衆国国際開発庁（USAID）、外務・英連邦・開発省（FOCD）、ノルウェー資金による「MAGP（Merged Areas Governance Project）」にて、テシル及び村議会の地方政府強化支援を行っている。

（イ）世界銀行：

KPRIISP（Khyber Pakhtunkhwa Rural Investment and Institutional Support Project）にて、MDs の村議会の優先プロジェクトの実施や、村レベルの開発計

³ 「パキスタン北西部国境周辺地域における情報収集・確認調査」（2022）において、「the Pakistan Social and Living Standards Measurement (PSLM)」（2014～2015 年）に依ると、旧 FATA 地域（現在の MDs にあたる）の貧困率が FATA 以外に比べて高いことが分かっている。

画策定を支援しており、テシル政府の強化として、道路、灌漑、給水、衛生施設、太陽光電化等のプロジェクト実施を計画している。

(ウ) ドイツ国際協力公社 (GIZ) :

10 年以上に亘り、FATA 及び MDs で「ローカルガバナンス支援プログラム (LoGo II)」(2020-2022) や「参加型地方行政プロジェクト」(2022-2025) を実施。

その他、国連児童基金 (UNICEF) や国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国際連合食糧農業機関 (FAO)、国連連合世界食糧計画 (WFP) も MDs を含む KP 州に対して、NGO 等を通して支援を実施している。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、MDs において、テシル政府の議会運営能力が強化され、住民のニーズを理解した事業が実施されることで、地域のニーズに応える開発計画に関するテシル政府行政官 (職員) や首長・議員の能力が強化され、もって同開発計画の継続した策定体制の構築に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

MDs 内の 19 テシル

(3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者 : MDs 内の地方政府関係者 (テシル政府職員 (州政府各局の地方事務所及びテシル行政)、テシル議会議長 (首長)・議員)

最終受益者 : KP 州 MDs 内の住民

(4) 総事業費 (日本側) : 約 4.2 億円

(5) 事業実施期間 : 2022 年 12 月～2026 年 12 月 (計 49 か月)

(6) 事業実施体制

KP 州地方行政・選挙・農村開発局 (Local Government, Elections and Rural Development Department : LGE&RDD)

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

- ・ 専門家 : 総括／地方行政
- ・ 専門家 : 研修計画／平和構築 2
- ・ 専門家 : 平和構築 1
- ・ 専門家 : コミュニティ開発
- ・ 専門家 : モニタリング・評価／IT
- ・ 専門家 : 業務調整
- ・ 研修 (本邦・現地)
- ・ 機材供与 : 事業支援用資機材

- ・その他：研修（ペシャワールでの研修会場と宿泊施設の利用料含）、ローカル・コンサルタント、普及教材・資料製作等

2) パキスタン国側

① カウンターパート（C/P）の配置

- ・ 3.（6）に記載のプロジェクト担当者を配置

② 事業実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

- ・ ローカル・コンサルタントへの便宜供与（執務スペースの提供、現地調整等）
- ・ 安全管理や事業に関連する必要なデータの提供

(8) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

KP州における技術協力事業の実績は以下のとおり。

- ・ プライマリーヘルスケアにおける母子保健の継続ケア強化プロジェクト（2023年1月～2027年1月）
- ・ ハイバル・パフトゥンハー州畜産開発を通じた生計向上プロジェクト（2021年1月～2025年1月）

2) 他の開発協力機関等の活動

国連開発計画（UNDP）は、MDsのガバナンス分野で「The Merged Areas Governance Project（MAGP）」を実施しており、コンポーネントの1つとして、テシル政府への小規模グラント提供を通じた小規模活動支援（コミュニティ施設、学校の修繕、庁舎の境界線の外壁設置、ゴミ収集、太陽光発電による街灯の設置）等）を行っている。本事業で策定した開発計画の優先プロジェクトを基に、UNDPが小規模な行政サービス事業（保健センター、学校、給水施設等の建設）を実施する形で連携できれば、双方のプロジェクトを相互補完し高い効果の発現が見込まれる。住民のニーズに沿った行政サービスが提供され、住民とテシル政府間の信頼醸成に繋がる相乗効果が期待される。特に、邦人が渡航できないMDs内でプレゼンスを持つ国際機関との連携は、日本の支援の面的拡大に繋がる。

世銀においても、同じく地方行政に該当する分野で、インフラ整備（政府の複合施設の建設）と能力強化の支援を行っており、研修モジュールやマニュアルの共有等、今後の連携を検討する。

(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」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) 横断的事項

地域のニーズに応える住民への機能的な行政サービスの提供が影響を与える長期的な効果として、住民の地方政府への信頼が醸成され、強靱な社会の形成といったインパクトが期待される。またこのような信頼関係は、ゆくゆくは地域の平和と安定にも貢献すると考えられる。

3) ジェンダー分類：ジェンダー対象外

<活動内容/分類理由> 詳細計画策定フェーズでは、規定数に反して空席となっている女性議員の議席も多く、また業務に関する知識も女性議員の方が不足傾向にあり、より脆弱な状況下にあることを把握した。他方で、既に本事業では女性議員や女性行政官の意見を取り入れる工夫を施している。研修では女性の参画を促進することや、対象地域におけるジェンダー課題などについて協議する等しており、特に関連指標を設定する必要は低いと判断した。

(10) 安全対策

ペシャワール及び MDs は外務省危険レベル 4 が発出されている地域であり、ローカル・コンサルタントのペシャワールへの渡航についても慎重に検討し、安全管理部承認のもと入域する。

(11) その他特記事項

KP 州の州都・ペシャワールは邦人の入域が難しく、MDs は入域不可の為、現地傭人を活用し、遠隔により活動を実施する。邦人によるペシャワールへの渡航の想定はなく、研修はペシャワールで現地傭人を通じて遠隔で行う。また、C/P との対面での協議は、イスラマバード市内で行う想定。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

MDs のテシル政府が地域のニーズに応える開発計画を継続して策定できる体制が構築される

<指標及び目標値>

- ・テシル政府職員や首長・議員が地域のニーズに応える事業を選択している
- ・地域のニーズに応える事業を実施しているテシル政府の数（全てのテシル政府のうち 70%）

(2) プロジェクト目標：

地域のニーズに応える開発計画に関する MDs のテシル政府職員や首長・議員の

能力が強化される

<指標及び目標値>

- ・ テシル政府職員や首長・議員が地域のニーズに応える事業計画を策定できている
- ・ テシル政府職員や首長・議員の地域のニーズに応える開発計画に関する知識が向上する（テスト）
- ・ テシル政府に対する住民の認知が改善される

（3）成果：

成果 1：MDs のテシル政府が議会を運営する能力が強化される

成果 2：MDs のテシル政府が住民のニーズを理解し、小規模事業を実施する

（4）主な活動：

活動 1-1：テシル議会の議長・議員に対する研修を実施する

活動 1-2：テシル政府の議会開催や委員会の設置を支援する

活動 2-1：研修プログラムを作成する

活動 2-2：テシル議会の議長や議員、テシル政府職員に対する研修を実施する

活動 2-3：テシル政府によるテシル・プロファイルと優先プロジェクトリストの作成を支援する

活動 2-4：テシル政府による開発計画策定・実施を支援する

活動 2-5：テシル政府を対象とした研修実施と技術支援の体制を確立する

活動 2-6：教訓と提言を纏める

4. 前提条件・外部条件

（1）前提条件

- ① 3.（7）2）①に記載の C/P が事業終了まで割り当てられること
- ② 必要な業務を提供するために十分な数の行政官（職員）が KP 州政府から割り当てられ、配置されること
- ③ 3.（7）2）①に記載の C/P の役割が維持されること

（2）外部条件

専門家のパキスタンへの入国が約 1 年以上という長期に亘り妨げられない

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

パキスタン「国境地域農業普及員能力向上プロジェクト」（評価年度 2020 年）から、治安上の理由でプロジェクトサイトに渡航できず遠隔での運営が必要な場合、現地でモニタリング・評価オフィサーを雇用し、研修受講者によるアクション・プラン実施のモニタリングやフォローアップを行うことが有効であったと評価されている。日本人専門家が入域できない MDs が対象地となる本事業においても、治安リスクが高い中でも事業を円滑に実施するため、ローカル・コンサルタントを活用した研修のモニタリング体制や、C/P

との協働と育成を意識した体制の構築を想定している。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、地方行政官・議員の能力強化を通じて地方行政の強化と公共サービスが向上されることで、住民と地方政府間の信頼醸成が促進され、もって地域の平和と安定に貢献する。SDGs ゴール 16「平和と公正をすべての人に」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

事業完了3年後 事後評価

以上