

**パキスタン国
パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト
実施協議報告書**

平成 16 年 8 月
(2004 年)

独立行政法人 国際協力機構
社会開発部

**パキスタン国
パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト
実施協議報告書**

平成 16 年 8 月
(2004 年)

独立行政法人 国際協力機構
社会開発部

序 文

パキスタン・イスラム共和国では、1999 年 10 月の軍事クーデター以来、民政復帰への取り組みがなされてきました。2001 年 8 月には新しい地方行政法（Local Government Ordinance 2001）が施行され、新たな地方行政制度が始まり、地方分権化政策が実施されています。この新制度の狙いは地方政府のアカウンタビリティを高め、地方開発における住民参加を促し、都市部と農村部の格差を縮小しようとするものですが、その一方で新しい制度導入のために生じた変化により、地方政府の中に混乱が生じ、新しい地方行政法の効果が発揮されていません。

JICA では民主化・地方分権化支援として、これまでに国別特別研修「パキスタン民主化支援」を開催し、パキスタンの地方政府職員が参加しています。また、帰国研修員のフォローアップをパキスタン国内にて支援し、地方行政機能強化のためのヒューマンリソースネットワークの構築を目指してきました。

このような背景のもと、地方分権化におけるの地方行政の課題を明らかにし、行政サービスを効率よく実施する手法及び枠組みを開発するための技術協力プロジェクトがパキスタン・イスラム共和国政府により要請されました。

この要請に対して、JICA は、2003 年度に計 2 回の事前評価調査を実施し、プロジェクトの必要性・方向性を確認し、モデルとなる県政府を選出し、更にはプロジェクト運営体制の確立に向けた調整をパキスタン・イスラム共和国政府側と行いました。その後、2003 年 10 月より立ち上げ専門家を派遣し、プロジェクト実施体制及び実施手続きの促進を行い、2004 年 8 月 12 日、討議議事録（R／D）の署名を行いました。

本報告書は、この間の経緯や調査結果を取りまとめたものであり、今後のプロジェクトの展開に大いに活用されることを願うものです。

最後に、今回の調査にご協力いただいた内外関係各機関に心よりお礼を申しあげ、一層のご支援をお願いする次第です。

平成 16 年 8 月

独立行政法人国際協力機構
理事 松岡 和久

目 次

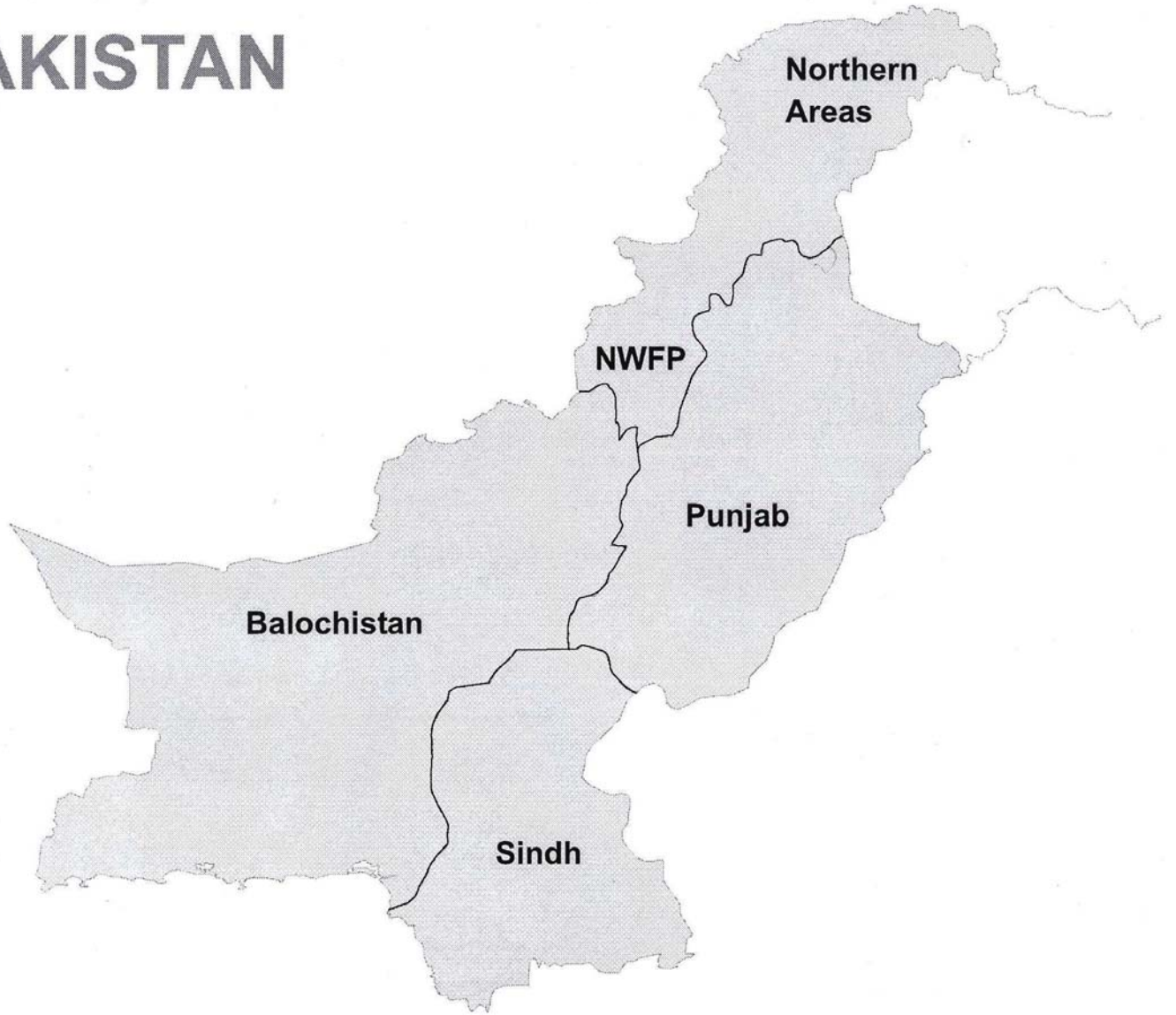
序 文
目 次
略語表
地 図
写 真

第 1 章 要請の背景 -----	1
第 2 章 調査・協議の経過と概略 -----	2
2－1 プロジェクト形成の経過と概略 -----	2
2－2 R／Dの署名及び要約 -----	5
第 3 章 プロジェクト実施上の留意点 -----	8
第 4 章 事業事前評価表 -----	10
付属資料	
1．第一次事前評価調査概要 -----	19
2．第二次事前評価調査概要 -----	51
3．立ち上げ専門家活動概要 -----	79
4．Record of Discussion (R／D) -----	100
5．Minutes of Meeting (M／M) -----	116

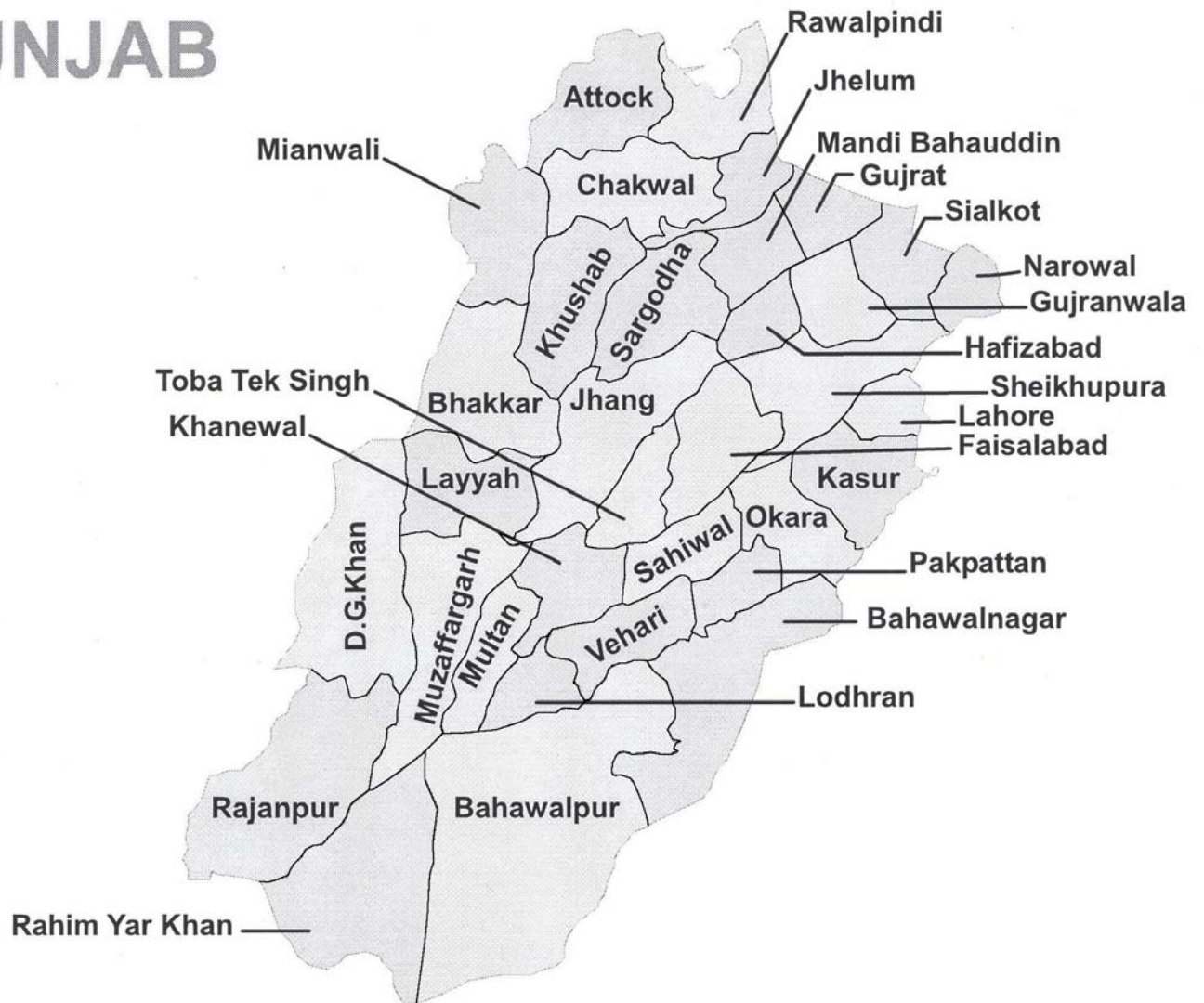
略 語 表

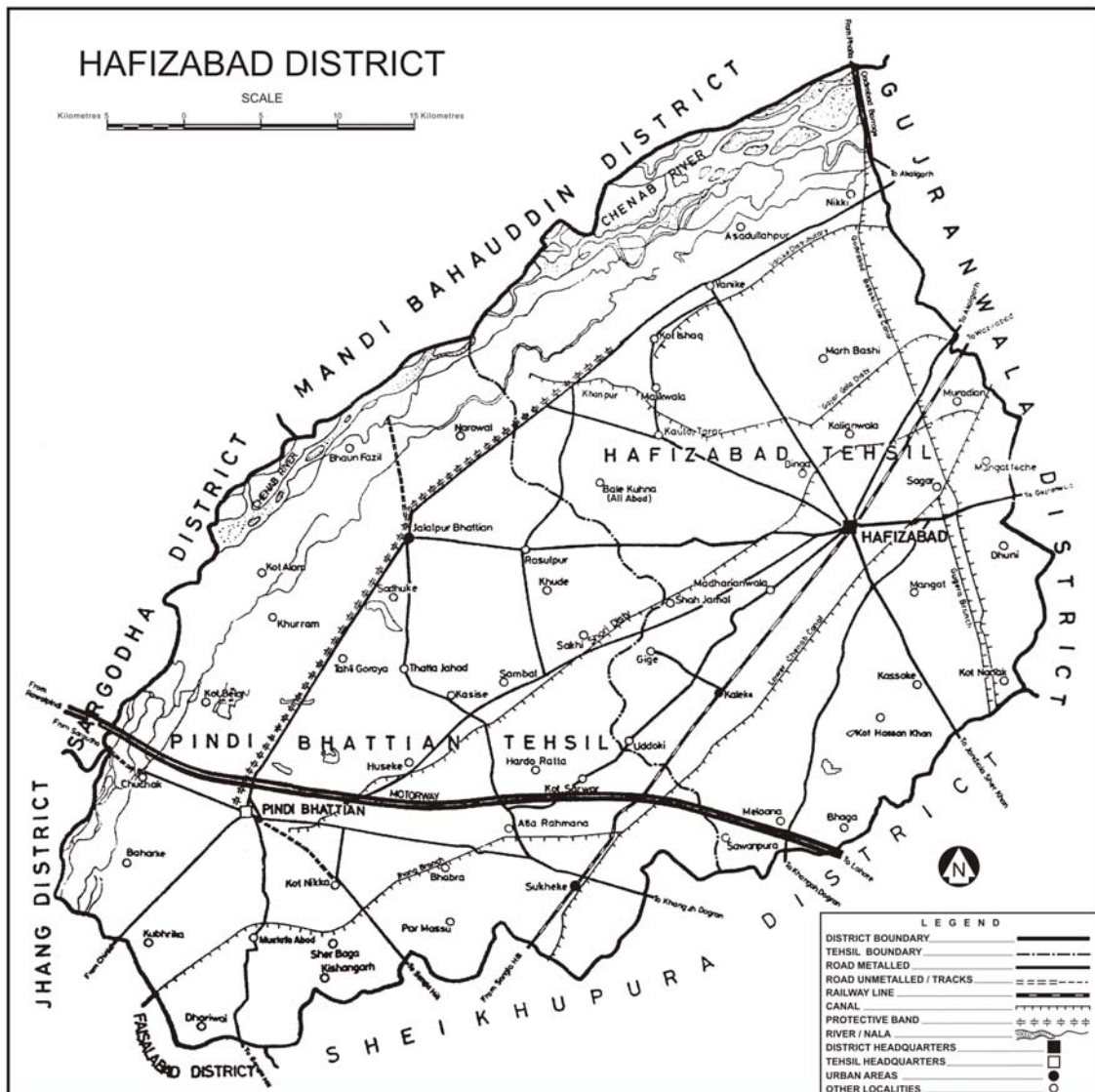
ADB	Asian Development Bank
BPS	Basic Pay Scale
CCB	Citizen Community Board
CDWP	Central Development Working Party
CIDA	Canadian International Development Agency
CSS	Central Superior Service
DCO	District Coordination Officer
DFID	Department for International Development
DO	District Officer
DTCE	Development Trust For Community Empowerment
EAD	Economic Affair Division
EDO	Executive District Officer
EMIS	Education Management Information System
FSPC	Federal Public Service Commission
GT Road	The Grand Trunk Road
HDI	Human Development Index
HMIS	Health Management Information System
M/M	Minutes of Meeting
NFC	National Finance Commission
NRB	National Reconstruction Bureau
NRSP	National Rural Support Programme
PCS	Provincial Civil Service
PDF	Pakistan Development Forum
PDM	Project Design Matrix
PDWP	Provincial Development Working Party
PFC	Provincial Finance Commission
PML-Q	Pakistan Muslim League Quaid-e-Azam
PPP	Pakistan People's Party
PPSC	Provincial Public Service Commission
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
R/D	Record of Discussion
SGAD	Service and General Administration and Department
SPDC	Social Policy and Development Center
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	The United States Agency for International Development

PAKISTAN



PUNJAB





第一次事前評価調査



住民グループとのディスカッション



地方政府首長との意見交換

第二次事前評価調査



地方政府首長らとの意見交換（グジュラワラ）



地方政府首長らとの意見交換（カスール）



ユニオン政府オフィスにて（オカラ）



地域住民との意見交換（ジェーラム）

第1章 要請の背景

(1) 現状及び問題点

パキスタン・イスラム共和国（以下、「パキスタン国」と記す）では、1999年10月、陸軍参謀長ムシャラフ大将（現大統領・国家安全保障会議長）を中心とする軍事クーデターが発生した。ムシャラフ政権は、3年以内に国家を民政復帰させることを命じた最高裁判決（2000年5月）に従い、2002年10月に国政・州議会選挙を実施した。2001年8月に発表された民政復帰のスケジュールに沿って、2001年8月までにすべての市町村で地方選挙を行い、首長と地方議会議員を選出した。

さらに、2001年8月には新しい地方行政法（Local Government Ordinance 2001）が施行され、新たに District／（県）政府を最上層（以下、「Tehsil／（郡）」「Union／（町村）」と記す）とする三層性の地方行政制度が始まった。District 政府等の地方政府首長の公選制、新しい地方政府への州政府からの権限委譲等の地方分権化政策が実施された。分権化政策は、パキスタン国 10 ヵ年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan 2001 - 2011）においても、重点政策と明記されており、またパンジャブ州政府作成の貧困削減ペーパー〔Punjab-Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)〕においては、州政府及び地方政府の計画・実施・評価の仕組みの更なる向上が中期目標としてあげられている。

一方、分権化された権限の委譲先である地方政府では新制度導入当初に混乱が生じ、いまだその影響が残っている。その理由として、①地方行政が依然として中央及び州政府から派遣された国家及び州公務員で行われていること、②新制度に関する情報が末端の地方政府まで十分にいきわたっていないこと、③新制度下における地方政府の役割が明確になっていないこと、④地方政府職員の能力・人員が不足していることなどがあげられる。

新制度の中で取り入れられた Citizen Community Board（CCB¹）事業も、パキスタン国の地域開発における重要政策として位置づけられており、上記の 10 ヵ年計画においても、住民参加を促進する制度としてあげられている。また、新地方行政法の中にも含まれており、地方分権化や住民参加の促進において重要な制度・政策であるといえる。CCB 事業は地方の開発において住民組織の参加を促す新たな行政サービスとして期待されたが、現時点では多くの地方政府において適切に機能していない。その理由として、①制度はあるが、行政官自身が制度運営の方法がよく分かっていないこと、②住民が制度を活用できるほどエンパワーされていないこと、③CCB 予算の執行が遅れていることなどがあげられる。これらの問題を改善するためには、地方政府の事業実施能力の向上は不可欠であるといえる。

このような状況を踏まえ、「地方行政能力向上プロジェクト」がパンジャブ州政府から要請された。本プロジェクトは、CCB 事業に係る業務改善及び行政官の能力開発を通じて、CCB 事業運営の透明性・効率性を改善し、より効果的な CCB 事業を実施することを目標としている。

¹ CCB は、2001 年 8 月に発布された新地方行政法の「ボトムアップによる開発及び政策づくり」という理念を実現させるため、同法律により新たに設置された制度のことである。地域住民組織による地域開発活動（CCB 活動）に対して政府が資金援助を行う。

第2章 調査・協議の経過と概略

2-1 プロジェクト形成の経過と概略

本プロジェクト形成にあたり、以下の調査団、立ち上げ専門家を派遣した。

- ・ 第一次事前評価調査
- ・ 第二次事前評価調査
- ・ 立ち上げ専門家

各調査の概略は以下のとおりである（以下、派遣者の所属機関・役職は派遣当時）。

（1）第一次事前評価調査

期 間	2003 年 4 月 1 日～5 月 17 日		
団員（担当分野、氏名、所属）	協力企画 (4月14日～4月20日)	吉川 正宏	国際協力事業団アジア第二部南西アジア・大洋州課 職員
	地方行政	川北 博史	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課 ジュニア専門員
派遣の目的	(1) プロジェクト目標・活動の検討 (2) プロジェクトの枠組みの検討 (3) プロジェクトに関連する調査、各ドナーの動向等の確認		
調査結果概略	(1) パキスタン地方行政制度の分析 (2) パキスタン地方政府の課題とニーズの明確化 (3) 地方政府内のターゲットグループの選定 (4) プロジェクトの方向性と今後の計画の策定 (5) ドナーの動向の分析		

(2) 第二次事前評価調査

期 間	2003 年 10 月 25 日～2004 年 1 月 2 日		
団員(担当分野・氏名・所属)	地域開発	猪又 修	独立行政法人国際協力機構社会開発協力部社会開発協力第一課 特別嘱託
派遣の目的	(1) CCB 事業に関する District 政府調査の実施及びモデルディストリクト選出の基準作りのための参考資料作成 (2) プロジェクト活動に関連する既存の統計情報やドナーの報告書等の収集及び分析		
調査結果概略	(1) CCB 事業に関する情報収集 (2) モデルディストリクト決定のための基準に基づく、必要な情報収集 (3) CCB に関し、各ステークホルダーが抱える問題点の抽出 (4) 各ドナーの、CCB 事業に関連したプロジェクトの概要の把握 (5) プロジェクトを実施する上で障害となりうる事実の調査		

(3) 立ち上げ専門家

期 間	2003 年 10 月 19 日～2004 年 8 月 12 日		
氏名・所属	地方行政管理兼プロジェクト立ち上げ	川北 博史	独立行政法人国際協力機構 社会開発協力部社会開発協力第一課 ジュニア専門員
派遣の目的	(1) パキスタン地方行政サービス向上プロジェクトのプロジェクト形成に向けて必要な調査・分析をパキスタン国側とともに実施する。(コンセプト・クリアランス・ペーパー・PC-1・R/D等の作成サポートのための資料収集等) (2) パキスタン地方行政サービス向上プロジェクトのプロジェクト実施に向けて必要な書類をパキスタン国側とともに作成する。(コンセプト・クリアランス・ペーパー・PC-1 の作成・承認のサポート、R/D等の作成・締結) (3) カウンターパート機関(パンジャブ州政府・モデルディストリクト政府)とともにプロジェクト活動に関する協議を行う。 (4) その他、プロジェクト実施体制の整備(専門家の A-1 取得等)、各ドナーとの調整等(現場レベル)の業務を実施する。		
調査結果概略	(1) プロジェクト形成調査・分析 1) モデルディストリクト選考調査 2) 統計データ等分析 3) CCB 現状調査 (2) プロジェクト実施協議 1) モデルディストリクト選考協議 ハフィサバードをプロジェクトのモデルディストリクトとすることで合意 2) コンセプト・クリアランス・ペーパー 2004 年 1 月上旬に完成 2004 年 1 月下旬、PDWP において承認される 2004 年 3 月、CDWP において承認される 3) PC-1 2004 年 3 月上旬に、PC-1 が地方政府・地域開発局次官の承認 2004 年 4 月に PDWP 準備会議 2004 年 5 月、PDWP によって PC-1 の承認 2004 年 6 月 24 日、CDWP にて承認される 4) R/D 及び M/M PDM に関しては、2003 年 11 月頃から 2004 年 7 月まで継続的に本部との協議・修正を行う。2004 年 4 月頃から、R/D 及び M/M 案の作成を開始。7 月下旬 R/D 及び M/M 案の本部修正。更には EAD との R/D 承認プロセスの調整に時間を要し、最終的には 8 月 12 日付でパンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官、同計画開発局次官、EAD 次官、ハフィサバード Nazim によって調印される。 (3) プロジェクト実施のための準備作業 1) A-1 フォーム取り付け(長期専門家 2 名・短期専門家 4 名) 2) プロジェクト要請書取り付け (4) その他 1) パンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官本邦研修実施 2) プロジェクト事務所立ち上げ		

2-2 R/Dの署名及び要約

事前調査やその後の検討結果を踏まえ、2004年8月12日付でパンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官、同計画開発局次官、Economic Affair Division (EAD)次官、ハフィサバードNazim、及びJICAパキスタン事務所所長によってR/Dへの署名がなされた（付属資料4参照）。これらにより合意されたプロジェクトの概要は、以下のとおりである。

（1）プロジェクト名称

パキスタン国：パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト

英文名称:Project for improvement of public administration for local governments in Punjab Province

（2）目標

1）上位目標

CCB 事業改善の経験を活用し、CCB 事業サイクルマネジメントモデル²が確立する。

2）プロジェクト目標

ハフィサバードの地方政府において CCB 事業がより適切に行われる。

（3）プロジェクト活動

本プロジェクトは、①地域コミュニティ及び地域住民のニーズ、問題点の把握、②地方行政運営の改善点の把握、③プロジェクトサイクルのコンセプトを活用した CCB 事業改善計画の策定及び適用、④プロジェクト活動に関する必要な技術及び知識の習得という4つの主なコンポーネントを含んでいる。

1）地域コミュニティ及び地域住民のニーズ、問題点の把握

活動1-1. 地方政府行政官に対して地域ニーズに関するインタビューを実施する。

活動1-2. CCB事業及び活動(2003年度)状況のモニタリングを行政官とともに実施する。

活動1-3. CCB事業及び活動に関する地域社会経済調査を行政官とともに実施する。

活動1-4. CCB事業及び活動のモニタリング・地域社会経済調査の結果に関して行政官とともに分析を行う。

2）地方行政運営の改善点の把握

活動2-1. 行政官とともに地方政府の組織構造及び階層の分析を行う。

活動2-2. 行政官とともに地方政府のCCB事業運営に関する情報の伝達・共有及び意思決定のメカニズムを分析する。

活動2-3. 行政官とともに地方政府のCCB事業運営に関する規則及び責任者の権限を調査・分析する。

² 財務計画局・CCB事業担当局が使用する、事業サイクル（計画・実施・評価）に沿った形の業務実施手順。本プロジェクトで提言する業務実施手順では、適切な行政サービスを提供するために必要な要素である「法律」「財政」「人材」「地域情報」の4つを、事業サイクルの各段階においていかに活用すべきかを示す。
本プロジェクト期間中には様々なCCB事業の改善案が策定、試行及び評価され、その結果有効な改善案が蓄積されていく。こうしてCCB事業の改善が繰り返され、やがて体系化されることにより、CCB事業サイクルマネジメントモデルが確立していくことを想定する。

3) プロジェクトサイクルのコンセプトを活用した CCB 事業改善計画の策定及び適用

活動3-1. CCB事業改善に関わるチームメンバーを選出し、その役割を定める。

活動3-2. CCB事業改善の目的を明確化し、チーム内で共有する。

活動3-3. 地域社会経済調査及び地方政府の組織分析調査の結果に基づいて、CCB事業改善計画の達成目標及びその指標を設定する。

活動3-4. 各段階の達成点を明確にするためにCCB事業改善の作業工程を作成する。

活動3-5. CCB事業改善を試行し、進捗状況を記録する。

活動3-6. 3-5の記録に基づき、CCB事業改善活動をモニタリングする。

活動3-7. 3-6のモニタリング結果に基づき、必要に応じ、改善計画の修正を行う。

活動3-8. CCB事業改善計画の達成目標及びその指標に関して評価を行う。

活動3-9. モニタリング・評価の分析を取りまとめ、事例研究及び評価報告書を作成する。

4) プロジェクト活動に関する必要な技術及び知識の習得

活動4-1. 地方政府幹部及び職員、議員に対して、地方行政運営、プロジェクトサイクルマネジメント、情報管理・活用、コミュニティ活性化・地域開発・事例研究に関するトレーニング、ワークショップ等を実施する。

活動4-2. 上記トレーニング、ワークショップ等に対するモニタリングを実施し、トレーニング・ワークショップ等の内容に関する修正を行う。

活動4-3. 上記トレーニング、ワークショップ等の参加者に対して試験、インタビュー等を実施し、達成度を図る。

活動4-4. プロジェクトに関連する日本の事例を紹介し、プロジェクトの主要な関係者への啓発を実施する。

(4) 協力相手先機関

プロジェクト監督機関：パンジャブ州政府地方政府・地域開発局

プロジェクト実施機関：パンジャブ州政府地方政府・地域開発局

ハフィサバード District (県) 政府

(5) 協力期間

2004 年 8 月から 2 年間

(6) 対象地域（裨益対象者及び規模）

1) パンジャブ州政府地方政府・地域開発局職員

2) ハフィサバード District 政府及び District 内の Tehsil (郡) 2 か所の政府、Union (町村) 42 か所の政府の職員及び議員

(7) 実施体制

1) 州政府レベル

プロジェクトの監督機関であるパンジャブ州政府地方政府や District 政府の幹部らにより Project Coordination Committee (PCC) を組織し、プロジェクトの方針決定や監督を行う。

具体的なメンバーは以下のとおりである。

- ・パンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官
- ・パンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官補
- ・パンジャブ州政府計画・開発局シニアチーフ
- ・ハフィザバード Zila Nazim
- ・ハフィザバード DCO
- ・ハフィザバード EDO Community Development
- ・プロジェクト専門家

2) District 政府レベル

ハフィザバード政府において Project Management Unit (PMU) を組織し、プロジェクトの運営・管理を行う。メンバーは以下のとおりである。

- ・Zila Nazim
- ・Tehsil Nazim
- ・DCO
- ・EDO Finance & Planning
- ・EDO Community Development
- ・CCB Monitoring Committee
- ・Tehsil Municipal Officer
- ・プロジェクト専門家

3) その他

(8) 投入

1) 日本側投入

- ①長期専門家は「地方行政」と「地域開発（業務調整兼ねる）」の2分野とし、必要に応じて「地域開発とジェンダー」「地方行政比較」「日本の地域開発」「貧困削減」等の分野で短期専門家を派遣する。
- ②州政府行政官、ハフィサバードの地方政府の首長や行政官を本邦研修に受け入れる。
- ③その他、プロジェクト実施に関連するローカルコンサルタント費用、調査やセミナー・トレーニングに必要な経費等を現地業務費として投入する。

2) パキスタン国側投入

- ①カウンターパート人件費
- ②CCB 活動予算
- ③事務所の維持管理費等

第3章 プロジェクト実施上の留意点

(1) 実施体制

パキスタン国の地方政府では、地方行政官の人事異動が頻繁に行われる傾向がある。また、分権化によって創設された首長である Zila Nazim と州議会議員・国会議員らとの関係も地域の開発に影響を与える。これらのことからプロジェクトの主要な実施機関である、モデルディストリクトの地方政府内での権力関係や人事が急に変わる可能性は非常に高いので、プロジェクトの実施中は、モデルディストリクト内の関係機関及び地方政治の動きには十分に注意を要する。特に、2005年8月には地方首長・議員の統一選挙が行われる予定であり、現在のモデルディストリクトの政治体制が一変することも想定されるため、中央・州政府との関係強化もしながら対応していきたい。

これと同様に地方政府を監督する立場である、州政府内の人事も突然行われるため、関係部署の次官レベルの人事異動に関する動きには注意を要する。

また、行政官の間では、新制度への不満が存在し、現時点においても地方分権化前の制度に戻るといふ噂が耐えない。今回の分権化は、ムシャラフ政権の強力なイニシアティブのもとで、急激に実施されたこととあわせ、現行制度の基盤がそれほど強固ではないことも留意しておきたい。

(2) 中央政府・各ドナーとの調整

パキスタン国において、地方分権化に関連する中央政府機関は National Reconstruction Bureau (NRB) である。位置づけとしては、シンクタンクとされているが、新しい地方行政法等の草案の起草やそれに伴う研修等も実施している。その NRB とは別に、各州内の地方政府を管理・監督しているのが州政府である（本プロジェクトの場合、パンジャブ州政府）。日本的に考えれば、NRB の下に州政府が置かれるように思われるが、パキスタン国ではそのようにはなっていない。分権化に伴う地方政府の改革も、この二重構造のうで行われており、本プロジェクト実施に際しても、中央と州の二つの政府の間にプロジェクト自体が立って調整を行う必要がある。

一方で、地方分権化に際しては、ほとんどのドナーが協力活動を行っているが、以下の二つに大きく分けられる。NRB との強い協調関係を持っている UNDP、州政府に入り込んでいる ADB である。分権化に関しては、この二つの機関が、先行しており、情報量・活動量ともに群を抜いている。後発である本プロジェクトとしては、UNDP・ADB とともに調査データの交換やワークショップの共催等を試みて積極的に情報交換を図り、効率的にプロジェクトを実施していくとしたい。

(3) 実施期間

プロジェクトの実施期間が2年と短期間であり、限られた期間で効果的な活動を実施するためには、透明性の高い活動をいかに迅速に行っていくかが、重要である。パキスタン国側との各必要書類等に関する交渉と同様に、日本側における諸手続きを計画通りに迅速に進めることが、短期間のプロジェクトにおいて成果を出す鍵である。

(4) その他

本プロジェクトは、前述したように2年間で実施を計画している。しかしながら、仮にモデルディストリクト政府内の他の部署への普及、パンジャブ州内の他の District への普及を考えた場合、期間の延長が想定される。その場合、パキスタン国側と PC-1・コンセプトクリアランスペーパーの変更、

あるいは新しいPC-1・コンセプトクリアランスペーパーの作成が必要となる。

今回の PC-1 等に関わるパキスタン国側との共同作業には長期専門家 1 名を派遣しているように、PC-1 に関わる作業には、多くの関係者（中央政府・州政府・地方政府・ドナー等）との交渉・調整に加えて、プロジェクト期間全体にわたる予算の見積もり、各ドナー情報の収集等を州政府と共同で行う必要があり、別業務で既に派遣されている専門家が兼務する作業量を超えている。そのため、仮にプロジェクトの延長が決定された場合、速やかにプロジェクト内容を詰め、PC-1 等の必要書類作成を支援する短期専門家を派遣し(期間：6 か月程度)、延長への手続きを開始する必要がある。

第4章 事業事前評価表

1. 案件名 パキスタン国：パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト 英文名称：Project for improvement of public administration for local governments in Punjab Province
2. 協力概要 (1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要 パンジャブ州ハフィサバードの地方政府において Citizen Community Board 事業（CCB：地域住民組織による地域開発活動に対する資金助成事業）に関し、コミュニティ及び地域住民のニーズや問題点及び地方行政運営の問題点を把握し、CCB 事業が適切に行われるよう改善計画を策定・実施する。この過程を通じて地方行政能力の向上に寄与することが期待される。 (2) 協力期間：2004 年 8 月～2006 年 7 月（2 年間） (3) 協力総額（日本側）：2.7 億円 (4) 協力相手先機関 1) プロジェクト監督機関：パンジャブ州政府 地方政府・地域開発局 2) プロジェクト実施機関：パンジャブ州政府 地方政府・地域開発局 ハフィサバード District（県）政府 (5) 国内協力機関：なし (6) 裨益対象者及び規模、等 パンジャブ州政府地方政府・地域開発局職員 ハフィサバード District 政府及び District 内の Tehsil（郡）2 箇所の政府、Union（町村）42 箇所の政府の職員及び議員
3. 協力の必要性・位置付け (1) 現状及び問題点 パキスタン国では、1999 年 10 月陸軍参謀長ムシャラフ大将（現大統領・国家安全保障会議長）を中心とする軍事クーデターが発生した。ムシャラフ政権は、3 年以内に国家を民政復帰させることを命じた最高裁判決（2000 年 5 月）に従い、2002 年 10 月に国政・州議会選挙を実施した。2001 年 8 月に発表された民政復帰のスケジュールに沿って、2001 年 8 月までに全ての市町村で地方選挙を行い、首長と地方議会議員を選出した。 更に、2001 年 8 月には新しい地方行政法（Local Government Ordinance 2001）が施行された。新たに District（県）政府を最上層（以下、Tehsil（郡）、Union（町村））とする 3 層性の地方行政制度が始まり、District 政府等の地方政府首長の公選制、新しい地方政府への州政府からの権限委譲等の地方分権化政策が実施された。 一方、地方政府では新制度による混乱が生じている。その理由として、1）地方行政が依然として中央政府から派遣された国家公務員を中心に行われていること、2）新制度に関する情報が末端の地方政府まで十分に行き渡っていないこと、3）新制度下における地方政府の役割が明確になっていないこと、4）地方政府職員の能力・人員が不足していること等があげられる。

新制度の中で取り入れられた Citizen Community Board (CCB：注1) 事業も、地方の開発において住民組織の参加を促す新たな行政サービスとして期待されたが、現時点では適切に機能していない。その理由として、1) 制度があるが実施の方法が不明であること、2) 住民が制度を活用出来るほどエンパワーされていないこと、3) CCB 予算の執行が遅れていること等があげられる。これらの問題を改善するためには、地方政府の事業実施能力の向上は不可欠であると言える。

このような状況を踏まえ、「地方行政能力向上プロジェクト」がパンジャブ州政府から要請された。そのプロジェクトは、CCB 事業にかかる業務改善及び行政官の能力開発を通じて、CCB 事業における透明性・効率性の高い行政サービスの運営が行われることを目標としている。

注1：Citizen Community Board (CCB) 事業

CCB は、2001 年 8 月に発布された新地方行政法の「ボトムアップによる開発及び政策づくり」という理念を実現させるため、右法律により新たに設置された制度のことである。地域住民組織による地域開発活動 (CCB 活動) に対して政府が資金援助を行う。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

10 カ年開発計画 (Ten Year Perspective Development Plan 2001 - 2011) において、地方分権化政策への取り組みが明記されている。またパンジャブ州政府作成の貧困削減ペーパー (P-PRSP) においては、州政府及び地方政府の計画・実施・評価の仕組みの更なる改善が中期目標としてあげられている。

CCB 制度については、パキスタン政府の地域開発における重要政策として位置付けられている。上記の 10 カ年計画においても、住民参加を促進する制度としてあげられている。また新地方行政法の中でも明記されており、地方分権化や住民参加の促進において重要な政策であると言える。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け (プログラムにおける位置付け)

我が国のパキスタン国に対する国別援助計画 (現在策定中) に、ガバナンス分野の重点課題として地方政府の公共サービス実施能力の不足があげられている。その対応として、地方政府の行政サービスの改善・州政府の調整能力の向上に対する協力があげられている。また JICA の国別事業実施計画では持続的な社会発展の基礎条件にかかわる重点課題としてガバナンス分野があり、新しい地方行政システムの構築は、選挙支援・警察分野と並んで、同分野の主要課題となっている。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(1) 協力の目標 (アウトカム)

①協力終了時の達成目標 (プロジェクト目標) と指標・目標値

ハフィサバードの地方政府において CCB 事業がより適切に行われる。

(指標・目標値)

CCB 事業の実施件数をプロジェクト実施前の現状と比較し、その増加率を指標とする。

(地域社会経済調査によって明らかになる) 地域住民ニーズが高い開発課題が、地方政府によって策定される CCB 事業実施計画の中で優先課題として取り上げられる。

②協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

CCB 事業改善の経験を活用し、CCB 事業サイクルマネジメントモデルが確立する。

注 2：CCB 事業サイクルマネジメントモデル：

事業サイクルマネジメントモデルの概要

財務計画局・CCB 事業担当局が使用する、事業サイクル（計画・実施・評価）に沿った形の業務実施手順。本プロジェクトで提言する業務実施手順では、適切な行政サービスを提供するために必要な要素である「法律」・「財政」・「人材」・「地域情報」の四つを、事業サイクルの各段階においていかに活用すべきかを示す。

本プロジェクト期間中には様々な CCB 事業の改善案が策定、試行及び評価され、その結果有効な改善案が蓄積されてゆく。こうして CCB 事業の改善が繰り返され、やがて体系化されることにより、CCB 事業サイクルマネジメントモデルが確立してゆくことを想定する。

(指標・目標値)

プロジェクト終了後 3 年目において、事業サイクル（計画・実施・評価）に沿った形の業務実施手順が適用された CCB 活動の数

右事業サイクルにもとづく CCB 事業の実施を通じた行政職員の能力向上

(2) 活動及びその成果（アウトプット）

①地域コミュニティ及び地域住民のニーズ、問題点の把握

(成果)

1. CCB 事業に関する地域コミュニティ及び地域住民のニーズや問題点を地方政府が把握する。

(活動)

1-1. 地方政府行政官に対して地域ニーズに関するインタビューを実施する。

1-2. CCB 事業及び活動（2003 年度）状況のモニタリングを行政官とともに実施する。

1-3. CCB 事業及び活動に関する地域社会経済調査を行政官とともに実施する。

1-4. CCB 事業及び活動のモニタリング・地域社会経済調査の結果に関して行政官とともに分析を行う。

(指標)

1-1. で実施するインタビューの結果と調査終了後に実施するアンケートの結果とを比較し、行政官の理解度を検証する。

②地方行政運営の改善点の把握

(成果)

2. (地方政府の組織分析調査により) CCB 事業に関する地方政府の行政(運営)上の改善点を地方政府が把握する。

(活動)

- 2-1. 行政官とともに地方政府の組織構造及び階層の分析を行う。
- 2-2. 行政官とともに地方政府の CCB 事業運営に関する情報の伝達・共有及び意思決定のメカニズムを分析する。
- 2-3. 行政官とともに地方政府の CCB 事業運営に関する規則及び責任者の権限を調査・分析する。

(指標)

組織分析調査前後に地方政府幹部に対してアンケート調査を実施し、行政(運営)上の改善点に関する認識度の差異を評価する。

③プロジェクトサイクルのコンセプトを活用した CCB 事業改善計画の策定及び適用

(成果)

3. モデルディストリクト政府によってプロジェクトサイクルのコンセプトを活用した CCB 事業改善計画が策定され、適用される。

(活動)

- 3-1. CCB 事業改善に関わるチームメンバーを選出し、その役割を定める。
- 3-2. CCB 事業改善の目的を明確化し、チーム内で共有する。
- 3-3. 地域社会経済調査及び地方政府の組織分析調査の結果に基づいて、CCB 事業改善計画の達成目標及びその指標を設定する。
- 3-4. 各段階の達成点を明確にするために CCB 事業改善の作業工程を作成する。
- 3-5. CCB 事業改善を試行し、進捗状況を記録する。
- 3-6. 3-5 の記録に基づき、CCB 事業改善活動をモニタリングする。
- 3-7. 3-6 のモニタリング結果に基づき、必要に応じ、改善計画の修正を行う。
- 3-8. CCB 事業改善計画の達成目標及びその指標に関して評価を行う。
- 3-9. モニタリング・評価の分析を取りまとめ、事例研究及び評価報告書を作成する。

(指標)

CCB 事業改善計画実施前後における達成目標指標の数値を比較・検証する。

事例研究及び評価報告書の有用性に関して、地方政府幹部等へのインタビューを行い、その結果を指標とする。

④プロジェクト活動に関する必要な技術及び知識の習得

(成果)

4. モデルディストリクトにおいて、地方政府幹部、職員、及び議員がプロジェクト活動を行ううえで必要な技術及び知識を修得する。

(活動)

- 4-1. 地方政府幹部及び職員、議員に対して、地方行政運営、プロジェクトサイクルマネジメント、情報管理・活用、コミュニティ活性化・地域開発・事例研究に関するトレーニング

グ、ワークショップ等を実施する。

4-2. 上記トレーニング、ワークショップ等に対するモニタリングを実施し、トレーニング・ワークショップ等の内容に関する修正を行う。

4-3. 上記トレーニング、ワークショップ等の参加者に対して試験、インタビュー等を実施し、達成度を図る。

4-4. プロジェクトに関連する日本の事例を紹介し、プロジェクトの主要な関係者への啓蒙を実施する。

(指標)

対象者の内の70%以上が上記のトレーニングやワークショップに参加し、そのうちの80%以上が理解度指標（0～4の5段階評価）で平均3以上取る。

(3) 投入（インプット）

①日本側（総額2.7億円）

長期専門家 2名（地方行政、地域開発／業務調整）

短期専門家 約3～4名／年間

（地域開発とジェンダー、地方行政比較、日本の地域開発、貧困削減）

研修員受入れ：4～5名／年間（地方行政比較、住民参加制度）

現地業務費：162,649千円

（内訳：ローカルコンサルタント費用、その他地方行政組織分析調査、地域経済社会調査等の調査に必要な経費、セミナー・トレーニングに必要な経費等）

②パキスタン国側

カウンタパート人件費

CCB活動予算

事務所の維持管理費等

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

①前提条件

連邦政府及びパンジャブ州政府の政治的、経済的、社会的体制が継続する。

②成果（アウトプット）作成のための外部条件

ハフィサバードDistrict政府の政治的、経済的、社会的体制が継続する。

トレーニング参加者の多数がCCB事業に従事する。

③プロジェクト目標達成のための外部条件

パンジャブ州政府がCCB事業を推進し続ける。

④上位目標達成のための外部条件

パンジャブ州政府及びモデルディストリクト政府内の各地方政府が、事業サイクルマネジメントモデル開発を推進し続ける。

5. 評価 5 項目による評価結果

以下の視点からプロジェクトを評価した結果、協力を行うことは必要かつ妥当と判断される。

(1) 妥当性

この案件は以下の理由から妥当性が高いと判断出来る。

- パンジャブ州政府作成の貧困削減ペーパー（P-PRSP）においても、州政府及び地方政府の計画・実施・評価の仕組みの更なる改善は中期目標としてあげられている。
- CCB 事業の実施は新地方行政法の中において義務化されており、地方政府は開発予算の 25%を CCB 事業に割り当てなければならないため、効果的な CCB 事業の実施は本プロジェクトのターゲットグループである District 以下の地方政府にとっても差し迫った課題である。
- CCB 制度は地域住民の自発的、発展的、自助的なイニシアティブによる貧困削減や福祉の向上を目指している。従って本プロジェクトを通じて CCB 事業が適切に実施されるようになることは、貧困削減や福祉の向上と言った開発課題に対して寄与するものである。さらにはコミュニティのエンパワーメントを図るという点で「人間の安全保障」につながる。
- ガバナンス強化は日本にとっても援助政策における重点課題の 1 つとなっている。日本政府が作成している国別援助方針案現地案においても「成長停滞と貧困増加はガバナンスの脆弱性によるとされている。ガバナンス強化のためには、政府及び事業実施者のキャパシティビルディング構築が不可欠である。モニタリング体制強化を含んだ行政の強化や、行政官の質の向上に向けた協力を検討する」と記されている。
- 本プロジェクト対象地域であるハフィサバードはパキスタン国及びパンジャブ州の中でも農村地域の平均的な特徴を有しているところ、モデルディストリクトとして選定することは妥当である。

(2) 有効性

この案件は以下の理由から有効性が見込める。

- プロジェクト目標が達成されるには、地域コミュニティや住民のニーズや問題点、及び地方行政運営の改善点がモデルディストリクトの地方政府によって把握され、またこれらの得られた情報に基づいて作成された CCB 事業改善計画が実行され、さらに計画の改善が続けられていく必要がある。本案件では成果 1 により CCB 事業に関する地域レベルのニーズや問題点が明らかとなり、成果 2 により地方政府の行政（運営）上の改善点が明らかとなる。これらの成果をふまえ、成果 3 で CCB 事業改善計画が策定・実行され、モニタリング・評価を経てさらに計画が改良されていくことが期待される。また成果 4 の活動を通じて成果 1 から 3 に必要な地方政府の幹部や職員、議員がプロジェクト活動に関する必要な技術及び知識を習得することが期待される。従って、最終的にプロジェクト目標の達成に結びつくものと期待出来る。

(3) 効率性

この案件は以下の理由から効率的な実施が見込める。

- JICA は 2002 年と 2003 年に国別特設研修「パキスタン民主化支援コース」を実施しており、研修員として日本で学んだ行政官との意見交換で得られた地方分権化の実施状況や問題

点に関する情報の蓄積、また研修を通じて得られた人的ネットワークは本プロジェクトにおいても活用が見込まれる。

- 本プロジェクトにはコストのかかる大規模な機材供与や設備建設は含まれておらず、ソフト部分への協力を中心としている。また調査活動においては、現地の事情に通じたローカルコンサルタントを活用することにより、コストをおさえた効率的な業務実施が可能となる。
- 長期専門家はすでに確保されており、うち1名は青年海外協力隊経験者で、パキスタン国の現状把握やフィールドでの活動など、効率的に行うことが期待できる。

(4) インパクト

この案件のインパクトは以下のように予測出来る。

- 上位目標の「CCB 事業サイクルマネジメントモデルが確立する」に関しては、2年のモデルディストリクトでの活動の後、モデルディストリクトにおける地方政府の更なる試行と修正の後、達成されると見込まれる。CCB 制度はパキスタン国政府において重要な課題とされており、また新地方行政法により地方政府は開発予算の25%をCCB 事業に割り当てなければならないことが義務付けられているところ、CCB 事業を適切に実施するために、普遍性のある事業サイクルマネジメントモデルの開発に地方政府が積極的に取り組む可能性は高い。
- さらには本プロジェクト活動が順調に実施されれば地方政府レベルにとどまらず、州政府、中央政府の所掌事項に関しCCB 制度改善への提言を実施することを計画している。結果としてCCB 制度の改善へ寄与することが見込まれる。パンジャブ州政府の地方行政・地域開発局とはプロジェクト立ち上げの早い段階から緊密なコミュニケーションを取っており、本プロジェクトの成果がパンジャブ州全土へ波及していく可能性が高い。
- 本プロジェクトで開発したトレーニングマニュアル等の州政府の研修所での使用を提案することにより、州全体への波及効果を生み出すことも期待出来る。

(5) 自立発展性

この案件は以下の理由から自立発展性が見込める。

- 地方分権化政策及びCCB 制度はムシャラフ政権下において重要な課題とされているため、プロジェクト終了後も国家レベルでCCB 事業を推進していくことが見込まれる。
- 地方政府は開発予算の25%をCCB 事業に割り当てなければならないことが新地方行政法の中において義務付けられており、CCB 事業の推進は継続されることが見込まれる。
- 本プロジェクトはCCB 事業改善計画の策定段階からDistrict 政府を巻き込んでいくため、モデルディストリクト政府の強いオーナーシップが発揮されることが見込まれる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

ジェンダーに配慮し、本プロジェクトでは地域経済開発調査と組織分析においてモデルディストリクトのジェンダーにかかわる情報を収集することとしている。

5の(1)で述べたように、CCB 制度は地域住民の自発的、発展的、自助的なイニシアティブによる貧困削減や福祉の向上を目指しているところ、本プロジェクト実施により貧困削減に寄与することが出来る。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

インドネシア国「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の中で開発された村落開発支援システム（SISDUK）形成事業は今回のプロジェクトの対象に CCB 事業とコンセプトが類似している。その為、スラウェシのプロジェクトで教訓として提言されている 2 点に関して以下のように活用する。

（教訓 1）多様な関係機関・関係者の役割分担の明確化

地方政府の組織分析調査を実施する中で、プロジェクトに関係する組織の役割について明確にし、さらにその調査結果の共有を促す。

（教訓 2）全体の責任を持つ機関の明確化

地方政府の監督権を持つパンジャブ州政府地方政府・地域開発局に日本人専門家 1 名を配置し、プロジェクトのオーナーシップの発揮を促す。

8. 今後の評価計画

- ・終了時評価：2005 年 12 月頃 実施予定

- ・事後評価：協力終了後 3 年後を目途に実施予定

- *プロジェクト協力期間が 2 年間であるため中間評価は行わない。但し、必要に応じ運営指導調査を行う。

付 属 資 料

1. 第一次事前評価調査概要
2. 第二次事前評価調査概要
3. 立ち上げ専門家活動概要
4. Record of Discussion(R／D)
5. Minutes of Meeting(M／M)

1. 第一次事前評価調査概要

パキスタン国パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト

第一次事前評価調査団報告書

第1章 事前評価調査団の派遣

1-1 調査団派遣の背景と経緯

パキスタン国では、1999年10月に現ムシャラフ大統領（陸軍参謀長・国家安全保障会議長を兼任）を中心に軍によるクーデターが発生。その後、憲法が一時的に停止し、2001年5月には国会が正式に解散、議員も全員辞職した。ムシャラフ政権は、3年以内に国家を元の状態に戻すようにという最高裁判決（2000年5月）に従い、2002年10月までに国政・州議会選挙を実施する意向を表明（2002年10月に実施）。2001年8月までのすべての市町村で地方選挙を実施し、民政復帰へのロードマップを発表した。

さらに、2001年8月には新しい地方行政法が施行され、新たに District 政府を最上層（以下、Tehsil、Union の順）とする三層性の地方行政制度が始まり、District 政府等の地方政府首長の選挙、新しい地方政府への州政府からの職務委譲等の地方分権化政策が実施された。この新制度の狙いは、地方政府のアカウンタビリティを高め、地方の開発における住民参加を促し、都市部と農村部の格差をなくそうとするものである。これに併せて、各ドナーの支援を受けて「National Reconstruction Bureau(NRB)」による新しい地方政府の首長、地方議会議員に向けての新制度実施のための研修が行われている。

しかしながら、もともと地方行政が中央政府からの派遣された国家公務員によって行われていること、十分に末端の地方自治体まで情報がいきわたっていなかったこと、新制度下においての地方自治体の役割が明確になっていないことなどの諸問題が発生しており、新しい地方政府では制度に対する混乱が生じている。

このような状況を踏まえ、国別特設研修「パキスタン民主化支援」コースに職員を参加させており、JICA との協力の経験の多いパンジャブ州政府より、地方分権化後の地方行政の課題を明らかにし、透明性が高く、効率よい行政運営が行える、地方政府の確立を目標とする「地方行政サービス向上（仮称）プロジェクト」が要請された。

1-2 調査の目的

(1) プロジェクト目標・活動

要望調査票に示された上位目標・成果・活動について検討する。ターゲットグループの明確化、各目標の妥当性、各活動の効果等を検討する。

- 1) パンジャブ州政府より要望の聞き取りを行い、実施可能性について検討する。
- 2) District・Tehsil・Union の各地方政府のニーズの把握を行う。
- 3) 州政府及び各地方自治体に関して組織・制度・業務・人事等について調査分析を行う。

(2) プロジェクトの枠組み

州政府及び各地方自治体に現状の問題を把握させ、改善できるような強化が求められているが、効率的な実施に向けての協力の枠組みを検討する。

- 1) (1) の 3) に基づいてパキスタン国側の所管官庁及び調整・実施機関の確定を行う。
- 2) 現地における大学・研究機関・研修実施機関等の現状を調査分析し、ローカルリソースとしての検討を行う。
- 3) 現地 NGO 等の住民グループの現状を調査分析し、ローカルリソースとしての検討を行う。

(3) 既存情報・追加情報等の確認

- 1) 技術協力プロジェクトとしての定量的効果を計測可能とするための各種情報入手の有無。
- 2) 各ドナーに関する最近の動向を調査する。

1-3 調査団員構成

氏名	担当	所属
吉川 正宏	協力企画	国際協力事業団アジア第二部南西アジア・大洋州課職員 ※2003年4月14日から4月20日の予定
川北 博史	地方行政	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課 ジュニア専門員

1-4 日 程

No	月 日	曜日	日 程	備 考
1	4月1日	火	成田発 (JL707) 18:20 バンコク着 22:45	
2	4月2日	水	バンコク発 (PK893) 00:50 イスラマバード着 06:50 午前 JICA パキスタン事務所山浦所長と面談 在パキスタン日本大使館表敬 午後 ローカルコンサルタントとパキスタン国の地方行政制度についてのブリーフィングを受ける	イスラマバード
3	4月3日	木	午前 ローカルコンサルタントとパキスタン国の地方行政制度についてのブリーフィングを受ける 午後 調査団の口座を開設	イスラマバード
4	4月4日	金	午前 ローカルコンサルタントとパキスタン国の地方行政制度についてのブリーフィングを受ける 午後 田中企画調査員と調査団の方針に関して打合せ	イスラマバード
5	4月5日	土	終日 ブリーフィングの取りまとめ	イスラマバード

6	4月6日	日	終日 プリーフィングの取りまとめ	イスラマ バード
7	4月7日	月	午前 田中企画調整員と打合せメモ作成 午後 JICA パキスタン事務所内にてプロジェクト形成 の方針に関して打合せ	イスラマ バード
8	4月8日	火	終日 7日の打合せに基づきプロジェクト案を作成	イスラマ バード
9	4月9日	水	午前 パキスタン地方行政サービス向上プロジェクト 調査団報告書の作成 午後 National Reconstruction Bureau (NRB) 訪問	イスラマ バード
10	4月10日	木	終日 ローカルコンサルタントと調査団報告書の内容 について打合せ	イスラマ バード
11	4月11日	金	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問、 District Coordination Officer 面談	イスラマ バード
12	4月12日	土	資料整理	イスラマ バード
13	4月13日	日	資料整理	イスラマ バード
14	4月14日	月	午前 プロジェクト第二案作成 午後 パンジャブ州政府との協議向け書類作成 ※吉川団員合流	イスラマ バード
15	4月15日	火	午前 パキスタン国経済省経済部表敬 在パキスタン日本大使館表敬 午後 パンジャブ州政府との協議向け書類作成	イスラマ バード
16	4月16日	水	午前 パンジャブ州政府との協議向け書類作成 午後 ローカルコンサルタントと地方行政法の内容分 析	イスラマ バード
17	4月17日	木	午前 ラホールへ向けて移動 午後 ジェーラム District 政府訪問、District Coordination Officer、Zila Nazim 面談	ラホール
18	4月18日	金	午前 パンジャブ州政府 Planning & Dev. Secretary 面談 午後 ラヒミハイルハーン District の Zila Nazim 面談 ラホール市政府 Finance & Planning Executive District Officer 面談	ラホール
19	4月19日	土	午前 パンジャブ州政府 Local Government & Rural Development Secretary 面談 パンジャブ州政府 Finance and Planning Deputy Secretary 面談 パンジャブ州政府 チーフエコノミスト面談 午後 ラホールからイスラマバードへ移動	イスラマ バード

20	4月20日	日	資料整理	イスラマ バード
21	4月21日	月	終日 パンジャブ州政府訪問後のプロジェクト打合せ	イスラマ バード
22	4月22日	火	午前 パンジャブ州政府訪問後のプロジェクト打合せ 午後 UNDP バロチスタン・トライアル・District・マネー ジメント・プロジェクト前プロジェクトマネー ジャー面談	イスラマ バード
23	4月23日	水	午前 UNDP 訪問 午後 プロジェクトコンセプトペーパー作成	イスラマ バード
24	4月24日	木	終日 プロジェクトコンセプトペーパー作成	イスラマ バード
25	4月25日	金	終日 バロチスタン州訪問打合せ	イスラマ バード
26	4月26日	土	資料整理	イスラマ バード
27	4月27日	日	資料整理	イスラマ バード
28	4月28日	月	午前 イスラマバードからクエッタに移動 午後 UNDP バロチスタン・トライアル・District・マネー ジメント・プロジェクトクエッタ事務所訪問 クエッタからローレライ District へ移動	ローレライ
29	4月29日	火	午前 UNDP バロチスタン・トライアル・District・マネー ジメント・プロジェクトローレライ事務所（ロー レライ District 政府庁舎内） 午後 プロジェクトサイト見学. ローレライからクエ ッタへ移動	クエッタ
30	4月30日	水	午前 バロチスタン州政府訪問 午後 イスラマバードへ戻る	イスラマ バード
31	5月1日	木	終日 メーデーのためパキスタン国側休日。事務所にて 報告書作成	イスラマ バード
32	5月2日	金	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問	イスラマ バード
33	5月3日	土	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問	イスラマ バード
34	5月4日	日	資料整理	イスラマ バード
35	5月5日	月	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問	イスラマ バード

36	5月6日	火	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問	イスラマ バード
37	5月7日	水	終日 Chakwal (チャクワール) District 訪問	イスラマ バード
38	5月8日	木	午前 NRB 主催のドナー会合出席 午後 事務所内でコンセプトペーパーの打合せ	イスラマ バード
39	5月9日	金	午前 会計処理 午後 在パキスタン日本大使館にて打合せ	イスラマ バード
40	5月10日	土	報告書作成	イスラマ バード
41	5月11日	日	報告書作成	イスラマ バード
42	5月12日	月	午前 パキスタン開発フォーラム出席 午後 会計処理	イスラマ バード
43	5月13日	火	終日 パキスタン開発フォーラム出席	イスラマ バード
44	5月14日	水	終日 報告書作成、JICA パキスタン事務所へ報告書（ドラフト）提出	イスラマ バード
45	5月15日	木	午前 祝日のため、報告書作成 午後 ラホールへ移動	ラホール
46	5月16日	金	午前 パンジャブ州政府へ調査結果報告 午後 ラホール発 (TG309) 19:00	ラホール
47	5月17日	土	バンコク着 06:30 バンコク発 (JL708) 08:40 成田着 16:40	

1-5 主要な面談者

(1) 経済省

Muhammad Ashraf Khan 経済局次官補

(2) パンジャブ州政府

Sohail Ahmad 開発計画部 次官

Shaheen チーフエコノミスト

Naguibullah Malik 地方行政・地域開発部 次官

(3) National Reconstruction Bureau

Wasi-Ullah 局長

(4) UNDP

Farhan Sabih ガバナンス・ジェンダー部 代表

Ghulam Ali Baloch	バロチスタン地方分権サポートプロジェクトコーディネーター
Muhammad Siraj-ul-Haq	バロチスタン地方分権サポートプロジェクトアドバイザー

(5) 地方政府

CH. Farrukh Altaf	ジェーラム District Nazim
Saif Ullah Chattha	ジェーラム District Coordination Officer
Abudul Manan Utmankheil	ローレライ District Nazim
Haider Shikoh	ローレライ District Coordination Officer
Sajjad Saleem Hotiana	チャクワール District Coordination Officer
Iftikhar Ali Shallwani	チャクワール District・Executive District Officer ファイナンス
Muhammad Abbas Chadhar	チャクワール District
Executive District Officer	コミュニティデベロップメント
Raja Ghulan Hussain	チャクワール Khairpur UNION Nazim

(6) NGO

Hidayat Ullah Kha	アクションエイド コミュニティー開発マネージャー
-------------------	--------------------------

(7) 在パキスタン日本大使館

松永 健	経済班班長
北田 裕道	一等書記官

(8) JICA 派遣専門家

四方 啓裕	JICA 病院管理専門家
小出 拓己	JICA 人的資源専門家

(9) JICA パキスタン事務所

山浦 信幸	所 長
石井 羊次郎	次 長
木下 康光	所 員
田中 香	企画調査員
小野 道子	企画調査員
檉葉 由美子	企画調査員

第2章 調査結果の概要

2-1 パキスタン地方行政制度

2001年の新地方行政法(Local Government Ordinance 2001)の施行のもと、新たな地方行政制度が始められた。最も大きく変更された点は、各地方政府に政治的な首長(Nazim)が設置され、その下で地方行政が運営されていく仕組みに変わったことである。過去において地方を統治する役割を担っていた官僚(国家公務員上級試験の上位合格者)から、統治の権限を選挙によって選ばれた政治的リーダーに移し、民意を反映した行政運営を行おうとしたものである。また、最下層の地方政府である Union から Union Nazim を District 議員に Naib Union Nazim を Tehsil 議員に送り出すことによって、政治的な縦の連携を地方政府間で図るとともに、ボトムアップ型開発の促進を狙っている。

一方、行政側(事務方)をみると、州政府の権限は依然として非常に強く、District 政府以下の予算・人事を握っている(パキスタン国では州政府を地方政府には含まない)。このため、現在 District 以下の地方政府の人員と資金に対する裁量権は極めて限られており、業務だけ分権化され、それに充てる予算と人材に対する裁量権が不十分な状態である。この面から考えると、地方統治から地方自治への転換は道半ばと言わざるをえない。公務員制度改革を行い、District 政府等に幹部職員等の人事採用権を与えようとする動きが一部に出ているが、官僚の抵抗は強く、その実現にはまだまだ時間がかかると思われる。

日本の地方自治制度の比較から考えると District 以下の政府は、その権限や財源の観点からは自治体と呼びにくく、州政府の政策・施策の実施機関と考えられる。また、人口100万人程度の District 政府の予算規模(約24億円)は、日本の人口10万人規模の自治体の予算規模(約691億円)と比較してみると、約5分の1程度(物価の違いを考慮)と推測される。同様に職員数を比較してみると日本のある10万人規模の自治体では約1,500人、パキスタン国の100万人規模の District 政府でも同数の約1,500人であった、予算と人員の規模の比較から考えると、当該 District 政府の業務実施能力は日本の10万人規模の地方自治体以下と推測される。

地方分権化を行った国は、先進国・途上国とも程度の差はあるが、一度は混乱状態に陥る。法律の改正も、数回行われ徐々にその完成度を高めていく。現在のパキスタン国もこの過程の中にあると思われる。

2-2 パキスタン地方政府の課題とニーズ

地方分権化・地方政府の能力向上に関する援助を行う場合、その代表的なアプローチとしては、①地方行政制度・地方財政制度等の制度改革への援助、②ある種類の業務改善を促すシステム構築への援助、③地方行政官や地方議員の能力育成への援助が考えられる。本調査団においては、州政府及び地方政府は、地方政府の全般的な業務実施能力向上(行政組織・行政官個人両方において)を、分権化された地方行政の最重要課題としてあげてきている。その理由としては、地方分権化し、地方政府に多くの業務を移譲したが、その実施が滞っている状況及び Citizen Community Board (CCB) 等の新制度が機能していない状況等があげられる。新しい地方行政の枠組み中での混乱を取り除き、新制度が意図した効果があげられるように地方政府の能力強化することは、緊急の課題である。

また、財政・人事・研修制度の権限に関しては、まだまだ州及び連邦政府の下に置かれており、この分野において協力を行うには、州レベル及び連邦レベルで行う必要があり、規模も大きなものになることが想定される。

一方、対象とするセクター・分野としては、住民からの要望が最も高く（CCB 制度の分析結果より）、パキスタン国長期計画及び PRSP の中でも重点分野になっている、教育・保健・水分野の中から選ぶとすることが妥当と考えられる。地方政府の供給する 3 分野のサービスは量的に不足していることは言うまでもないが、そのサービスの質・配分面でも改善されなければいけない部分も多い。

2-3 ターゲットグループ

本プロジェクトにおいては、District 以下の地方政府のコミュニティー開発部の行政官をターゲットグループの中心におきたいと考える。その理由としては、①NGO 及び CCB の登録・ファシリテーションを行う中心部局であり、住民レベルでの開発を行ううえでの中心となる部であること、②事業実施上、保健部及び識字部等と他の部局との連携が必要であること。③新設された部のため、十分に機能しておらず能力強化の必要性があることがあげられる。また、Tehsil レベルで同様の役割を期待されている、計画局及び最下位の自治体で、住民との接点になる Union 政府も対象としたい。

2-4 プロジェクトの方向性と今後の進め方

プロジェクトの活動の柱として、①コミュニティー開発部のプロジェクトサイクルの改善（特に CCB 制度）、②広報・公聴による住民へのエンパワーメント、③地方政府間、地方政府内の情報管理システムの開発の三つを考えている。2003 年 5 月 16 日のパンジャブ州政府側の協議では、上記の活動に関してパンジャブ州政府側も同意を示しており、この方向で進めることで合意を得た。しかしながら、パンジャブ州政府自身も、援助の合意形成のプロセスに慣れておらず、今後の進め方について問い合わせたところ明確な返答がなかった。このため、パンジャブ州政府と密に連携をとり、州政府に強く働きかける人材を今後派遣する必要があると考える。

2-5 ドナーの動向

地方分権化の中で、各ドナーとも地方政府直接の援助を計画・実施している。UNDP は CCB 制度への基金創設及び CCB 事業促進のための機関創設に動いている。ADB・世界銀行ともに District レベルの地方政府をターゲットとしたプロジェクトの調査に入っており、今後早い段階での開始が見込まれている。Department for International Development (DFID) に関しては、パンジャブ州第二の都市、ファイサラバードで地方行政関連のプロジェクトを 2002 年より実施している。今回のプロジェクトの想定されている規模より一回り大きい規模になっており、地方行政の専門家以外に教育・水の各分野の専門家も配置されている。

地方行政という分野及び District 以下の地方政府という対象レベルは重複がみられるが、パンジャブ州内での対象地域、地方政府内の対象部局では、それぞれのドナーに違いが見られる。特に UNDP は、CCB 制度の促進に連邦レベルからのアプローチをとっており、その取り組み方は他のドナーと一線を画している。

第3章 地方行政の現状と課題

3-1 パキスタン地方政府の現状 (District、Teshil、Union 政府及び議会の構造)

(1) District 政府と Zila Council

1) District 政府

District 政府（全国に 98、パンジャブ州は 34）は地方政府の構造の最上層に位置し、地方行政制度の要になる組織である。州政府の作成した様々なガイドラインに従い、権限委譲された政策について実施を担当する。州政府はこれまで以上に政策策定に重きを置き、District 政府は地方での施策策定を担当するとともに州政府の政策及び自らの施策を実施する機関としての役割を持つものである。しかしながら、行政官の人事は、州政府が依然として把握しており、独自でのリクルートはできない〔Basic Pay Scale (BPS) 16 以下の公務員は除く〕。財政面でも州政府の力は強く、独自財源をもって事業予算を組み立てることは難しい。

a) 主な役職

- Zila Nazim (Nazim は長の意味)
- Naib Zila Nazim (Naib は副の意味)
- District Coordination Officer
- Executive District Officer
- District Officer

b) 組織体制

① District Coordination Office

- 調整局—District 政府内の調整、District Coordination Officer のサポート（州政府及び中央政府との調整も含む）を行う。District Coordination Officer の下にあり、District 政府の官房機能を持つ。
- 人事局—人材データの管理、採用、訓練、異動、キャリアデザイン、人事規律、Annual Confidential Report（人事評価報告書）の管理
- 防災局—自然災害及び消防

② 農業部

農業普及、家畜、農業用水管理、土壌保全、土壌改良、漁業、森林の各部局から構成される。

③ コミュニティー開発部

- コミュニティー組織局—住民参加型の行政運営の実現、コミュニティのエンパワーメント、地方議員への地方財政、地方計画、財産管理のトレーニング、ワークショップ、会議の開催
- 労働局—労働環境の管理（搾取の監視、労働関係の法律の遵守等）、労働力データの管理、労働争議等の仲介、児童労働の防止
- 社会福祉局—社会福祉分野（孤児、女性の避難所、障害者）の組織のエンパワーメント及び管理等
- スポーツと文化局—運動施設の提供、大会の開催、文化的催しの開催
- 協同組合局—協同組合の広報、協同組合活動のサポート、資金の貸し出し

・登録局－住民登録業務等のすべての登録業務、CCB の登録業務

④教育部

小学校、中学校、College（職業訓練校以外）の管轄をする。州政府の教育政策の実施（District 政府の教育政策を通して）、District 内の公立・私立学校の監督・管理、国及び州政府の定めたカリキュラムの実施、教育促進計画策定、私立学校における教育水準の確保、課外授業及びスポーツ活動の推進、試験の公平性の確保

（局） 男子学校、女子学校、技術教育、専門学校、体育教育、特殊教育

⑤財政・企画部

各部の取りまとめを行う部であり、財政・企画部の Executive District Officer (EDO) は他の部の EDO より、1 レベル上とみなされている。

- ・財政予算局－収益的収入及び予算管理、税率の調整、州政府への資金要請
- ・計画開発局－District の中期開発計画の策定、経済計画のマスタープランの準備、Annual Development Plan の準備
- ・会計局－会計処理及び会計規則遵守の徹底
- ・企業誘致・投資促進局

⑥保健部

予防医療・治療医療を統合し、治療医療から予防医療への変換を計る。保健医療システムの住民によるモニタリング、法的なモニタリング、監視等を行っている。保健部の EDO は医者であることがほとんどであり、他の部局より比較的人材の質が高いと想定される。

（局） 公衆衛生、基礎及び村落の公衆衛生、子供と女性の健康、District 及び Teshil の病院運営

⑦IT 部

District 政府内における IT 利用の促進、データコレクションの実施及びデータベースの作成を受け持つが、パンジャブ州の場合、識字部と合体して設置されている（パロチスタン州の場合、District の機構図からは削られている）。一部の例外 District を除いてほとんど機能していないと考えられる。

（局） IT 開発、データベース作成・管理

⑧法律部

- ・法律助言局－District 裁判官をサポートし、地域の司法運営を行う。Zila Council の法律サポート、District 政府内部の業務規則等の作成。
- ・環境局－新設された局、公害対策、環境規制、環境教育等を受け持つように期待されている。

⑨識字部

教育部とは別に新規設置、識字教育に特化した業務を行う。IT 部を併設している場合が多い。新規に創設されたため、教育部との役割分担に混乱がみられる。

（局） 識字キャンペーン、社会教育、職業訓練

⑩歳入部

歳入の状況の監督、歳入の徴収、土地登記管理を行う。パトワリという地域

に入り課税情報を集め、徴収を行う人員を配下に持つが、パトワリの管理は州が行っている。彼らは税の課税・徴税において重要な役割を果たしており、その情報力は一下級公務員以上のものがある。英国植民地時代からの制度をそのまま引き継いでいる。

(局) 土地歳入及び土地管理、税制

⑪公共事業部

土木技術の提供、道路・建物建設の監視・指導、Tehsil 間の土地開発計画の調整、エネルギー、交通。日本の自治体での建設部の役割をにない、予算額も多いため、汚職も多い。

(局) 土地利用計画及び開発、District 内の道路及び建物、エネルギー、交通

2) Zila Nazim 及び Naib Zila Nazim

新しい制度のもとで新たに登場したのが、Zila Nazim と Naib Zila Nazim であり、すべての Union Councilor と Union Nazim、Naib Union Nazim の投票によって選ばれる（ペアの候補として立候補する、大卒・25 歳以上等の条件をクリアしていれば立候補は誰でも可能）。法律上は Zila Nazim は District の政治・行政機構のトップであり、District における住民の生活の向上とそれに寄与する開発の責任を負っている。Naib Zila Nazim は Zila Council の議長の役割を持ち、Council と District 行政府の仲立ちをしつつ、Council の効果的な運営を目指す。Zila Nazim が一時的に休職空席のときには、Naib Zila Nazim は Zila Nazim の代理として職務の執行にあたる。

3) Zila Council

District レベルにおける議会。District 政府を各種モニタリング委員会を通じてモニタリングする、Union Nazim が構成員となる。そのため、一つの Union から最低一人の代表が選出されるようになっている。Reserved seats として女性の議席（全体の 33%）、農民の議席（5%）、マイノリティの議席（5%）があらかじめ確保されている。Reserved seats の議員を選出するための間接選挙は、すべての Union Councilors（Union Nazim と Naib Union Nazim を含む）の投票によって行われている。

(例) 100 の Union が District 内にある場合以下のような構成になる。

一般議員 100 人、女性議員 33 人、農民議員 5 人、マイノリティ議員 5 人、
合計 143 人

その主な役割としては、以下の 3 つがあげられる。

①立法

地方行政法のもとで、District 政府が提案する条例案の承認。地方行政法上認められている、District 政府が賦課できる税目の中から、District 政府が提案する税の承認を行う。ただし、州議会が公共の利益に反すると判断した場合は、Zila Council の決定を変えることができる。

②モニタリング

各部別のモニタリング委員会を作り District 政府のモニタリングを行うように、新地方行政法のもとで定められているが、名前だけで機能していない

District 政府がほとんどである。

③年間計画及び予算の承認

District 政府によって提出された、年間計画及び年次予算の承認を行う。議会は最低月 1 回開催され、定足数は 51%になっている。

4) District Coordination Officer (DCO)

DCO は州政府によって指名され、その地位に就く。連邦と州政府の上級公務員の中から選ばれる。DCO は Zila Nazim の重要なアドバイザーとして、District 政府の運営に関わるとともに EDO の取りまとめを行っている（警察部門は除く）。District 政府内の EDO の配置に関する裁量権は DCO が持っている。EDO は各部のトップであり、配下に District Officer を従えている。ただし、旧制度のもとでは DCO が地方政府の長であったため、Zila Nazim との District 運営に関する主導権争いが起きている District もある。

(2) Tehsil Municipal 政府と Tehsil Council

1) Tehsil Municipal 政府

District 政府の下にある Tehsil Municipal 政府(一つの District に 3 から 5、パンジャブ州全体では 117) は、District 政府の下部組織という性格はほとんどない。Tehsil Nazim を首長として Tehsil Municipal Officer を補佐役、Tehsil Municipal Officer の下に 4 人の Tehsil Officer を持つ。人事や財政に関しては、District 政府同様に州政府の統制が強く、裁量権は低いと考えられる。他の地方政府と同様に、職員の定員を満たしている状況にはなく、一部の Tehsil では、ローリングスタッフと称して、2つの部局で職員を共有しているケースがあり、指揮命令系統に混乱を生じている。District 政府との役割分担に関しては、Tehsil Municipal 政府では、上下水道、土地管理、規制・許認可等の業務を所掌している。特に、規制部門や土地管理部門を Tehsil Municipal 政府が所掌していることは、District 政府のインフラ整備等の事業を実施する際に、必ず Tehsil Municipal 政府との調整が必要になり、効率化を損なう場合も考えられる。District 政府と Tehsil 政府の調整は地方行政システムの課題の一つである。

a) 主な役職

- Tehsil Nazim
- Naib Tehsil Nazim
- Tehsil Municipal Officer
- Tehsil Officer (規制、インフラストラクチャー、計画、財政)

b) 組織体制

①規制局

許認可の発行を行い、Tehsil レベルでの規制の監視を行う。また、Tehsil 内の Tehsil 政府の施設、土地等の財産の管理を行う。

②インフラストラクチャー局

Tehsil 内の上下水道、排水溝、衛生、道（州道路、District 道路は除く）公園管理等を行う。

③計画局

Tehsil の土地利用計画、建物規制、土地利用計画に関する Union 政府間の調整を行う。

④財務局

年間予算計画策定及び歳入歳出管理。Tehsil Nazim のビジョンに基づいた Tehsil Nazim 就任任期 3 年間の継続予算を策定する。

2) Tehsil Nazim 及び Naib Tehsil Nazim

Tehsil Nazim 及び Naib Tehsil Nazim は、Zila Nazim と Naib Zila Nazim と同様に、Tehsil 内のすべての Union Councilor と Union Nazim、Naib Union Nazim の投票によって選ばれる（ペアの候補として立候補する、学歴・年齢等に関する条件をクリアしていれば立候補は誰でも可能）。Tehsil Nazim は Tehsil Municipal Officer の協力のもとに、年次計画及び予算案を作成し、その地域の開発戦略とリーダーシップを発揮することが期待されている。Naib Tehsil Nazim は Tehsil Council の議長役を務め、Council と政府の仲立ちをしつつ、Council の効果的な運営を行う。

3) Tehsil Council

Naib Union Nazim が構成員となる。そのため、一つの Union から最低 1 人の代表が選出されるようになっている。Zila Council と同様に、Reserved seats として女性の議席（全体の 33%）、農民の議席（5%）、マイノリティの議席（5%）があらかじめ確保されている。Reserved seats の議員を選出するための間接選挙は、すべての Union Councilors（Union Nazim と Naib Union Nazim を含む）の投票によって行われている。

（例）40 の Union が Tehsil 内にある場合以下のような構成になる。

一般議員 40 人、女性議員 13 人、農民議員 2 人、マイノリティ議員 2 人、
合計 57 人

その主な役割は、Zila Council と同様であり、Tehsil Municipal 政府から提案された条例案、年次予算案、長期・短期の開発計画、土地利用計画等を検討・承認し、Tehsil Municipal 政府の業務及び会計をモニタリングすることである。議案の決定は単純多数決で行うこととなっている。認められた議案に関しては、その内容を州政府に通知する。議会は最低月 1 回開催され、定足数は 51% になっている。

（3）Union 政府と Union Council の役割

1) Union 政府

ボトムアップからの開発を目指した新しい地方行政制度の基本となるのが、Union 政府（一つの District に 40 から 200 までと差がある、パンジャブ州には 3,453）と考えられている。Union は、今回の新地方行政法のキーワードであるボトムアップ及び参加型の開発を考えるうえでは、最も重要な役割を与えられている。それは Union Nazim が Zila Council、Naib Union Nazim が Tehsil Council をそれぞれ構成し、一番下層の Union 政府から最上層の District 政府まで政治的影響を及ぼすことができることから明らかである。他方行政面からみた場合、新地方行政法によれば Union 政府は、地域のニーズを汲み上げ、District 政府及び Tehsil 政府に進言する役割、地域の統計データの収集する役割を主に期待されている。しかしながら、Union Nazim、

Naib Union Nazim のほかに 3 人の秘書官という体制の Union 行政府はほとんど期待される業務を行える組織体制にはなっていない。

a) 主な役職

- ・Union Nazim
- ・Naib Union Nazim
- ・秘書官

b) 組織体制

3 人以下の秘書官を雇用することが認められているのみ。Union Nazim の補佐とコミュニティの開発促進が主な役割である。しかしながら事実上、3 人の秘書官を雇用しているところはほとんどない。また雇用されている秘書官の能力もあまり高くなく、職員数からも容易に想定されるように業務実施能力は非常に問題がある。

また、Union 政府は District 政府又は Tehsil 政府との合意のうえで、特定の業務を行うことができる。この場合、人員及び予算は District 政府又は Tehsil 政府が準備し、業務の最終的な責任は District 政府又は Tehsil 政府が負うことになる。

2) Union Nazim と Naib Union Nazim

Union Nazim と Naib Union Nazim（ペアの候補として立候補する）は直接住民の選挙によって選ばれる。Union Nazim は Union 政府と Union Council の運営に責任を持つ。Union Nazim が Zila Council、Naib Union Nazim が Tehsil Council をそれぞれ構成する。Union Nazim は Union 内の開発計画、年次予算案を作成し、土地利用計画では Tehsil 政府をサポートする。Naib Union Nazim は Union Nazim の不在の際に、その代わりを行う以外に特に法律上明記された業務はなく、Union レベルでの Naib Union Nazim の役割について疑問がある。

3) Union Council

Union Council は 21 人（Union Nazim と Naib Union Nazim を含む）の議員から構成される。その内訳は以下のとおり。住民の直接投票で選ばれる。

- ①イスラム教徒一般議員：12 人（4 人は女性）
- ②農民議員：6 人（2 人は女性）
- ③マイノリティ議員：1 人

Union Council の役割は、Union 政府のモニタリング・年次計画、年次予算案の承認とされているが、実際には Tehsil 政府や District 政府からの指示を受けてデータ収集等を行ったり、Zila Nazim が地域のボス的な存在で、その指示のもとで仕事をしているというものである。さらに、Union 議員の活動を活発にしない原因として、議員が無給であることがあげられる。

第4章 パキスタン国の公務員制度

(1) 採用

1) Examination for Central Superior Service (CSS)

各省庁から独立した試験機関である Federal Public Service Commission (FSPC) が行う国家上級職員向けテスト。採用試験は毎年行われるが、時期は定まっていない。筆記試験及び面接試験を受け、合格したあと、あらかじめ申請してある希望と試験の成績等を勘案し、①District Management、②Police、③Custom、④Income tax、⑤Trade and Commerce、⑥Foreign service 等の 11 のグループに振り分けられる。国家の中枢を担い、地方の統治を行うエリート集団を構成する。CSS 採用者、特に District Management グループは、将来、連邦政府、州政府、District 政府の重要な役職を占める。特に、州政府の職員は 40% が連邦採用の職員でなければいけないという規定がある。

それ以外のグレード 16 以上の公務員も、各省庁が財務省の許可を得たあと、FSPC が実施する試験を通じて採用する。一般職員グループといわれ、技術関係の職種であることが多い（教育、ヘルス、農業、会計等）。CSS の採用者とは昇進のスピードや待遇等にかかなりの差がみられる。

2) Examination for Provincial Civil Service (PCS)

Provincial Public Service Commission (PPSC) が行う州上級職員テスト。グレード 19 以上になった場合、国家公務員に移動することも可能であるが、それまでは、州政府職員としての身分でしかない（ちなみに、国家公務員も州政府職員も同じグレード表を使用する）。このテストでは警察のポジションも含まれる。PSC 以外の採用は CSS と同様の手順を踏んで行われる。PCS の採用者の一部の例外を除いて、CSS 採用者以上の重要なポストに就くことはない。

3) その他採用と下級職員

上記二つの試験以外には、法曹関係と経済専門職関係の試験が、国・州共々実施される。また、グレード 16 以下の中・下級職員の場合、職員配置が認められたあとは、新聞広告によって募集が行われ、面接試験のあと採用される。職種としては、秘書、助手、速記者、運転手等がある。

(2) 昇進

昇進に関しては、下記のグループによってその様子は異なるが、上級公務員に共通しているのが、年次人事評価報告書 (Annual Confidential Report) の存在である。この報告書での評価が昇進に大きな影響を与えている。直接の上司（課長クラス）によって記入されるが、人事評価の基準等が明確ではなく、人事評価のための研修等が行われる様子もなく、評価に不満を持った部下が退職するケースもみられる。例えば、DCO の Annual Confidential Report は Zila Nazim によって記載される(カウンターサインを、州政府 Chief Secretary と Chief Minister が行う)。

1) CSS グループ

最初の時点で、グレード 17 (グレード 22 が最高) から始まる。その後、5 年ご

とに1グレードごと昇進していくが、グレード20を越えた時点で特別研修（最低2か月、海外研修もある）を受講しなければ昇進ができなくなっている。また、まれに研修に参加したが昇進しないケースもある。ただし、そのほとんどの理由は、昇進するものに対してのポストの数の問題である。

2) PCS グループ

グレード17から始まるのは同様だが、昇進のペースはCSSに比べて遅い。グレード20以上はCSSと同じように特別の研修を受ける必要がある。

3) 他の採用者

グレード16又は17、場合によってはそれより上のグレードから始まる場合もあるが、その昇進のペースはCSS及びPCSの2つグループよりも遅い。

(3) 給与

グレード1から始まり、グレード22までである。グレード1は用務員等、グレード22は、国の各省の長官レベルである。昇給は一年ごとに行われる。地方にいる行政官の給与のグレードと昇進を担当しているのが、Service and General Administration and Department (SGAD) である。

表4-1 パンジャブ州公務員給与表

区 分	初 任 給	定 期 昇 給	上 限 額
B P S - 1	1,870	55	3,520
B P S - 2	1,915	65	3,685
B P S - 3	1,980	75	4,230
B P S - 4	2,040	85	4,590
B P S - 5	2,100	100	5,100
B P S - 6	2,160	110	5,460
B P S - 7	2,220	120	5,820
B P S - 8	2,310	130	6,210
B P S - 9	2,410	145	6,760
B P S - 10	2,490	160	7,290
B P S - 11	2,590	175	7,840
B P S - 12	2,745	195	8,595
B P S - 13	2,925	215	9,375
B P S - 14	3,100	240	10,300
B P S - 15	3,285	265	11,235
B P S - 16	3,805	295	12,655
B P S - 17	6,210	465	15,510
B P S - 18	8,135	585	19,835
B P S - 19	12,400	615	24,700
B P S - 20	14,710	950	28,010
B P S - 21	16,305	1,070	31,285
B P S - 22	17,440	1,250	34,940

(単位：ルピー)

(4) 研修

公務員の主なトレーニング機関は、National Institute of Public Administration と Civil Service Academy が各州にある。CSS グループと PCS グループは採用されてから、2年間の集中トレーニングを受ける。公務員研修所でのレクチャーと職場での OJT によって構成されている。それ以外の一般採用グループは、上記のようなトレーニングは行われな

い。グレード 20 以上に進む行政官はすべて、National Institute of Public Administration の上級トレーニングコースに参加しなければならない。行政官、特に中・下級の公務員向けのトレーニングの機会は少なく、コンピューター・計画策定・レポート作成等の事務処理関連の研修を望む声が多く幹部行政官から寄せられた。

第5章 パキスタン国の予算制度

パキスタン国の会計年度は7月1日に始まり、6月30日で終わる。財務省は連邦予算及び州・地方政府への分担計画に2月頃から取り掛かり、6月末までに議会の承認を取り付ける。連邦政府内の独立機関、National Finance Commission (NFC)において州政府への配分等を議論する。大統領によって承認された National Commission Award は5年間有効とされる。現在第6回の Award の期間にあたる(2001年7月から開始)。そのシェアは連邦62.5%、州37.5%となっている。さらに、州政府間の割り当ては、1981年の人口割合によって以下のように定められている。

パンジャブ州	57.88%
シンド州	23.28%
NWFP	13.54%
バロチスタン州	5.30%

現在は、財政改革5ヵ年計画として経常予算(人件費等)を毎年2%削減し、開発予算に振り分けている。

州政府においても、連邦政府からの分配分の予測と州政府の独自の予想される収入から予算組み立てに2月頃から入る。昨年度の予算支出を参考に組み立てていき、6月までに州議会の承認を得る。

州政府に対して、District 政府と Tehsil 政府は、経常経費分と開発予算分に分けた予算案を提出する。それを審査し、州内の District 以下の政府への配分を決めるのが新地方行政法の中で設立された Provincial Finance Commission (PFC) である。PFC は州政府の各州大臣、開発計画委員会委員長、地方政府担当次官、District 以下の政府から選ばれた代表、民間有識者で構成される。経常経費と開発予算は別々に審査され、経常経費は審査のうえ、7月の時点で速やかに地方政府に送られる。一方、開発予算に関しては、人口割合、開発レベルによって配分されるが、予算の送金が政治的な理由等により滞ったり、届かない場合がある。

Tehsil 及び Union レベルにおいても、独自に予算案を作成し、それぞれの議会の承認を得て、州政府に送られ PFC で審査された後、州政府より送金される。

第6章 National Reconstruction Bureau (NRB) の役割と現状

1999年11月、国家再生の計画を策定し実施するために創設されたシンクタンクの公的機関。当初は大統領直轄であったが、その目的は①政治改革、②連邦政府から District 政府までの行政の改革、③司法システム改革、④公務員制度改革、⑤プライマリーヘルスケア改革、⑥教育改革、⑦住民の情報へのアクセス、⑧経済改革があげられている（パキスタン国 10 ヶ年・3 ヶ年開発計画）。新地方行政法が施行され、制度改革の点からは、①と②に関しては一応の成果をあげているが、地方政府は新地方行政法を実施するうえで混乱しており、その非難の矛先は NRB に向いている。

特に現在は、UNDP 及び CIDA の支援を受けて CCB の実施に力を入れているが、成果は芳しくない。また、パキスタン開発フォーラム前の NRB 主催のドナー会合では、①地方政府への財政モニタリングシステムの状況、②連邦から州政府への権限委譲、③公務員制度改革等に関するブリーフィングがあったが、各国ドナーからは、より一層の進捗を望む声が出ていた。

NRB の策定している様々な政策は理論的には正論だが、現場で実施する側の視点が欠落しているとの批判も多い。

第7章 10ヵ年開発計画・3ヵ年開発プログラム及び I-PRSP の現状

7-1 10ヵ年・3ヵ年開発計画プログラム（2001年9月）

パキスタン国 10ヵ年・3ヵ年開発計画の第17章「ガバナンスと市民社会」においてパキスタン国のガバナンス分野の取り組みが示されている。政治的改革、地方分権、司法・警察改革、公務員制度改革等があげられている。今回のプロジェクトに大きく関わるのが、地方分権化と公務員制度改革の部分である。地方分権化政策の部分に関しては新地方行政法の実施によって、制度面での一定の進捗はみられ、現在はその実施に関わる部分で対象となる地方政府をいかにサポートしていくかが課題である。課題解決のためには、制度とその運用とのギャップを埋める作業が必要であり、それは制度の修正であったり、行政組織の改革であったりする。日本においても、地方行政法の細かい改正は幾度となく行われていることから、順調に開発計画・地方分権化政策が進めば、これから幾度となく地方行政法の小規模な改正が行われるであろう。

7-2 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)

2001年11月に Interim-Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP)を作成、発表し、現在、Full-PRSPの策定に係っており、2003年5月の Pakistan Development Forum (PDF)のあとの6月に最終版完成予定とされている。また、パキスタン政府のPRSPに対する予算は軍事費を超えて最大の予算になっており、州政府・District政府とも Full-PRSP 策定に関わっている。現在、公式に発表されている I-PRSP の中において今回のプロジェクトと大きく関わってくるのが第4章の2の「Governance Reform」である。現在の貧困の大きな原因は、単に経済政策の失敗だけによるものではなく、過去のガバナンス分野の改革が失敗したことだとしており、ガバナンス分野の改革なくしては貧困削減の達成は難しいと謳っている。特に、権限委譲及び市民サービス改善の実施状況は、プロジェクトに大きく影響してくる。「7-1 10ヵ年・3ヵ年開発計画プログラム」の中でも述べたように、権限委譲に関しては、2001年の新地方行政法の施行により一定の進捗がみられるが、District政府等に権限委譲をしたことにより、適切な地域開発が行われるかは、地方政治の状況及び州政府の権限委譲への対応を見守る必要がある。市民サービス改善では、主に公務員制度（中央・地方）の改革が掲げられている。District 及び Tehsil レベルでの採用を可能にすることなどを盛り込んだ公務員法の改正案を作成中であるが、州政府等の反対にあっていまだ具体的なアウトプットは出ていない。

第8章 パキスタン国における住民サービスの現状

8-1 Citizen Community Board（田中企画調査員作成資料引用）

（1）CCB とは

CCB は、2001 年 8 月に発布された新地方行政法に新たに設置された制度で、新法の「ボトムアップによる開発、政策づくり」という理念を実現させるためのものである。この制度の実施により、自発的、発展的、自助的な住民のイニシアティブによって、貧困対策、福祉、社会開発を実施することを目指すものである。CCB は、その名前からも市民が集まる委員会のように誤解されているが、地域住民組織による地域開発プロジェクトに対して、資金援助を行うというもので事業ベースのものである。具体的な資金源は、地域組織の独自予算、地方政府開発予算、地域開発基金〔CCB 活用のための基金(Community Development Trust Fund)〕の 3 つである。

基本的には次のようなものである。①地域の住民の組織であること、②地域住民が必要に応じて組織化しプロジェクトを形成・申請する、③最大 80%、最小 20%を組織が負担することの 3 点が特徴である。当初は、組織そのものは地域の既存の NGO であっても新規に組織されたものでも申請することができたが、見直しによって、より経験を有する組織が優位となり、構成要員の地域開発の経験や職業などが承認に影響するようになっている。

登録には、25 名以上のメンバーが必要で、CCB に登録する際に実行委員会を設置しプロジェクトの運営管理を行うことが義務づけられており、District は開発予算の 25%を CCB 活動に充てることを義務づけられている。各地方政府において登録を受け付けることは可能であり、District 政府ではコミュニティー開発部、Tehsil 政府では計画局、Union 政府ではコミュニティー開発秘書官が担当としてあげられている。

CCB 活用のための基金（Community Development Trust Fund）が設置されており、その構想については 2002 年 5 月に開催されたパキスタン開発フォーラム（PDF）で正式に発表されたものである。本基金が主な事業予算となっている。UNDP が基金 200 万ドル、CIDA が 50 万ドルを拠出している。CCB 開発予算は各レベルで拠出可能となっているが、Union レベルでの執行には、その行政能力から CCB 事業を行うことに関しては問題も多い。

（2）CCB の現状

CCB は、「地方行政計画 2000」を出した 2000 年 8 月から一部地域で実施が始まったといわれている。しかし、実施している District はファイサラバード（パンジャブ州）などのようにドナー（DFID）が入り、地方分権化支援のモデル事業を実施しているところや都市部など限定されている。実際に District 政府にヒアリング等を実施した際には、予算が下りてきていない、あるいは CCB の活用方法が不明である、または住民側から CCB の登録がないなどの事情により機能していない District が多数みられた。したがって、先の 2003 年 5 月の段階において基金も使われておらず、新会計年度からの活用が予定されている。

このような状況を受けて、NRB は、2002 年にその適用及び実施方法の再検討を、UNDP の支援を得て実施した。UNDP は実施の促進、評価モニタリングシステムの構築を図るための資金として、さらに 15 万ドルを NRB に支援しており、事実上 CCB の調整ドナーとしての機能を確立しつつある。

今回NRBからドナーに発表のあったDevelopment Trust For Community Empowerment (DTCE)は、この調査の結果をもとに新たに設立されたものであり、現在州政府に対し内容の検討及び州法の変更を求めている段階である。

(3) CCBの重要性と問題点

CCB/DTCEは、トップダウンの意思決定システムから、ボトムアップの意思決定システムの構築を図るためのものであり、新地方行政法の売りの部分でもある。実際、本法が発表されたところから(2000年8月に計画案発表)ドナーは注目をしており、DFIDはファイサラバードでの案件においてCCBの実施を活動に組み込んでいるほどである。

しかしながら大方の場合、行政が使いこなせていない、あるいは地域住民が使いこなせていないことが問題である。地方行政官にCCBについての意見や感想を求めると、①制度はあるが実施の方法が不明である点、②住民がこうした制度を活用できるほどエンパワーされていないこと、③実施に係る開発予算などの執行が遅れていることなどをあげ、CCBに対しては批判的である。

実際に、Unionの議員に(実施促進の立場にある)CCBについて質問したところ、その存在を知らない場合が多く、申請の認知が広まっていないといえる。NRBがこうした広報活動の一環として、地方行政官に対する研修を実施しているが、CCBのみならず新制度すべてを網羅的に研修していることもあり、効果があがっていない。

この制度がたとえ小規模でもそれなりに機能してくることは、今後の住民と行政の連携による地域開発の糸口となり、開発予算の小規模有効活用の可能性が高くなると予想できる。今回の改正案は、CCBをより効果的に推進するための組織体制を確立し、広報の充実、フィールドオフィサーの配置などを実施するというものである。

(4) CCBと本プロジェクト

地方政府は開発予算の25%をCCBの活動に割り当てなければならなくなっており、今後は保健、教育、水・衛生などの分野での活動がさらに活発になるとみられている。実際に、今回のNRBによる調査結果でも、既に登録しているCCB(1,058件)の大半はこれらの分野で活動していることが分かった。これらの分野は本プロジェクトでの活動分野と想定されており、プロジェクト活動の資金的リソースとして活用の可能性が高い。

8-2 広 報

日本で言われる広報は、現在この国のDistrict政府以下の自治体ではみられない。住民に情報を伝達する方法は、もっぱらUnion議員やNGO等を頼っている。新地方行政法の中でも、行政の情報の公開や発信の重要性は認識されており、住民の知る権利に関連する条文も掲載されている(第15章137条)。限られた財源の中で、広報事業に予算を充てることは困難であるが、住民側のエンパワーメントの観点から少しずつでも進めなければいけない。パキスタン国の地方行政において広報分野は、忘れ去られている分野といえるであろう。

※2002年10月26日、情報公開法2002が承認されているが、実施の段階で止まっている。

8-3 教 育

パキスタン国では地方分権化によって、州政府から権限委譲（小学校、中学校、college、識字分野）された District 政府であるが、実質は州政府が教員数の割り振りと予算を握っており、District 政府の裁量は少ない。このため、District 政府が行っている主な業務は、資金の支払と Education Management Information System (EMIS) のデータ収集になっている。現在、大きな問題となっているアブセント・ティーチャー（配属先を不満として出勤しない教員、特に遠隔地）の問題も、教員の採用及び異動を州政府が握っており、柔軟な対応ができないことも一因である。ただし、将来的には District レベルを管理することが目標とされており、州政府自身も大学レベルの教育に重点をおこうとしており、District 政府の管理する大学レベル以下の活動では District 政府のイニシアティブが発揮できる可能性もある。

8-4 保 健

パキスタン国における保健セクターの重要分野としては、次の 10 項目が保健分野の改善項目としてパキスタン国側からあげられている。

- ①伝染病の予防（ポリオ、B 型肝炎、マラリア、結核、AIDS 等）
- ②プライマリー・セカンダリーヘルスケアの充実
- ③District ヘルスシステムにおける専門性と管理能力の向上
- ④保健分野におけるジェンダー格差の改善
- ⑤子供、女性、貧困層の栄養改善
- ⑥保健分野における都市部と地方の格差是正
- ⑦民間医療セクターへの規制と適切なガイドラインの設定
- ⑧保健分野の広報活動
- ⑨薬等の供給システムの改善
- ⑩保健省におけるモニタリングシステムの向上

本プロジェクトにおいて、想定される活動は主にコミュニティーレベルの活動である。医療情報の告知、ベーシックヘルスユニットの改善、保健分野の啓発活動などが考えられる。

8-5 水分野

国土の大部分が乾燥地帯であり、年間降水量が 500 ミリ以下と気象条件が厳しいなかで、いかに水資源を確保し、持続的かつ効率的な水利用をしていくかが、同国が発展していくための重要な課題の一つである。パキスタン国では、安全でない飲み水及び不十分な衛生設備による影響により、水に起因する病気が乳幼児死亡率の 60%を占め、水に起因する入院患者が病院ベッド数の 40%を占めているともいわれている。水分野の開発は、コミュニティー開発の枠を超える大規模なものがインパクトも大きく、援助の主流と考えられるが、本プロジェクトにおいては、井戸掘削やウォータータンク及びパイプの設置というコミュニティーレベルで対応可能な事業の計画策定やマネージメントに対する協力を想定している。

第9章 地方行政関係者(行政官、地方議会議員等)の権利・利害関係の現状

9-1 地域性

パンジャブ州内では、その地域開発の進捗状況にかなりのばらつきがある。北部の District では比較的開発が進んでおり、南部は開発が遅れている。南部の開発の遅れは、その政治体制に負うところが多い、南部では依然として部族支配の影響が強く残っており、富裕層支配が続いている。力のある一族が政治・経済の実権を握り、行政に影響力を行使し地域をコントロールしている。そのためドナーの活動も、南部では政治的な影響を排除することが難しい。

9-2 首長制及び地方議員

新しい地方行政制度のもとで生まれた、Zila Nazim と行政官のトップ District Coordination Officer の間での確執が出てきているケースがある。Zila Nazim は地域の実力者であるが、行政運営に関しては経験及び知識も District Coordination Officer より劣る場合が多く、その行政運営能力には不安がある。この状況では、両者が協力しなければ行政運営をしていくのは困難である。

また、District、Tehsil、Union の各議員に関しても、地方議員の数を増加させて民意を反映させると政策を採用しているが、その能力に大きな問題がある。一部議員については、地元に住んでおらず、ラホールやイスラマバードという大都市に住んでおり、その地域の代表という点からは程遠く、地域の事情をあまり分かっていないものまで議員として選出されている。これもまた、一部富裕層が政治・行政に関与するために、送り込んだものと考えられる。

州政府幹部や District Coordination Officer 達からは、地方議員向けの研修等を実施、その能力向上を図ることは緊急の課題であるとの発言があった。

第10章 各援助機関による地方行政支援の現状

(1) UNDP

1999年から2002年まで Support to Good Governance として地方分権化等の実施において NRB をサポートしてきた。その結果として、新地方行政事業実施法及び地方選挙が施行され、現在の地方行政制度の基礎ができあがった。また現在は、CCB の支援組織として Devolution Trust for Community Empowerment (DTCE) を発足させ、住民参加によるコミュニティ開発を進めようとしている。UNDP は CCB の実施に強い姿勢で臨んでおり、今後の動向には注意が必要である。

<Balochistan Trial District Management Project>

バロチスタン州の2つの District をモデルとして、住民サービス提供の改善を目標に始まった。Union Council、District 政府、住民レベルへ情報管理システム構築のプロセスを通じてキャパシティ・ビルディングを行い、構築された情報システムを行政と住民によって共有し、GIS による地図及び教育・医療のデータベース等を作成、地域の状況に合わせた公共施設の改修や住民の陳情に利用している。

現在、フェーズ1が終了しているが、高価な機材を投入し、GIS 等の情報システム開発をしているが、現在のところ、実務で利用されている様子はない。フェーズ1では、地方政府による情報システムの事業利用までは想定されていなかったようだが、フェーズ2以降にどのように情報システムを行政サービスの向上につなげていくかが課題と考えられる。

(2) ADB

2002年、Decentralization Support Program として地方分権化等の行政改革支援に300万ドルの支援を決定している。これには Local Government Performance Enhancement 及び Gender and Governance Mainstreaming という2種類の技術協力を含んでいる。Local Government Performance Enhancement では、地方分権化に際しての連邦政府（財務省）及び州政府の支出コストを支えるとともに、分権化政策の推進をサポートした。

(3) World Bank

2002年8月より、Maximizing the service delivery gains from devolution in Pakistan としてパキスタン国の地方分権化に基づき、地方政府向けの援助を開始している。本プログラムはフェーズ1として、6つの District で地方分権化の地方政府の現状調査を行い（6か月間）、その結果をフェーズ2としてワークショップや技術協力という形でパキスタン国側にインプットしていく（8か月間）、その後は他の District への波及を狙っている。なお、この一連のプログラムには ADB 及び DFID も参加しており、財政管理から Access to Justice までの幅広い分野をカバーする包括的なものになっている。

(4) DFID

2003 年 1 月から 4 年間にかけて、パンジャブ州第二の都市ファイサラバードにおいて、District 以下の政府に対する機能強化プロジェクトを行う。行政官及び議員が対象になり、計画立案能力及び財政管理能力の強化を行う。主なスキームはニーズアセスメント研修と計画・管理手法の研修である。また、セクターとして教育と水分野を特別に選び、それぞれにコンサルタントを配置し、セクターに合わせた強化を行う。

第 11 章 プロジェクト形成

11-1 パキスタン地方行政の課題へのアプローチ

(1) 課題

現在、パキスタン国の地方行政に課題としては以下の 3 つが考えられる。なお、パキスタン国では地方政府に州政府は含まない。

1) 公務員制度

現在、パキスタン国の公務員制度においては、District 政府以下においてのリクルートが実質許されていない。特に幹部職員の採用において、州あるいは連邦での採用しかない。さらに、幹部職員は 2 年から 3 年のローテーションで異動する。このため、全般的に地域に根ざす公務員の意識が形成されにくい。日本の自治体においては、そのほとんどの職員がローカル採用される。さらに県外・市外の採用者についても異動は、その地域の中にほとんど限定されるため、職員自身が地域に対する使命感を待たずして職務を行うことは考えにくい。パキスタン国の地方行政において、まず地域に根ざした行政官育成は最も重要な部分であり、今回の地方分権化の成否を決める点である。

2) District 政府以下の政府及び行政官の能力向上

今回の地方分権化により、医療分野、教育分野、農業分野、IT 分野等多くの分野が District 政府以下に権限委譲された。このことにより多くの業務がより住民の近いところで実施されることになり、住民サービスの質の向上が期待されている。しかしながら、人材の質量とも十分ではないうえ、新しい法律と制度のため、現場では業務の執行に混乱が発生している。さらに、新しい政治的リーダー (Nazim) の存在のため、以前までの指示命令系統に混乱をきたしている。新法の理解を深め、行政官の業務実行能力を高めることは、限られた予算の中で効率的に業務を行ううえで重要である。

3) 政治的分権化のみの実施

Nazim 制度を採用し、政治的首長に District 政府以下の政府の運営をゆだね、さらに、間接選挙であるが District 長 (Zila Nazim) を住民の手で選出できるようにし、政治的な分権化を実施したが、一方で行政官の任命、採用、及び予算制度に関しては、依然として州及び国の関与が強く、District 政府以下の政府の裁量権を著しく制限している。すべてを一度に分権するには、District 政府以下の政府の能力が不足しており、更なる混乱を招くことは必然であるが、公務員制度の改革と同時に、予算に対する裁量権を増やしていき、地方政府が地域特性に合った開発を行えるような方向に進むのが望ましいと考える。中央又は州政府は、日本の旧地方自治制度のように、法律及び規制を細かく設定することにより、地方政府の活動をコントロールするか、評価制度を充実し、事業の出口で厳しいコントロールをするなどの政策で対応していくことが考えられる。

(2) 対処方針

上記 3 つの課題に対し、今回のプロジェクトでは、2) の District 政府以下の政府及び

行政官の能力向上が最も適切な協力方法と考える。１）及び３）については現在、NRB が試案を作成し、実施を目指しているが、州政府及び地方政治家等の抵抗は激しく、現時点で協力を検討するには、リスクが高い。また、両改革とも規模が非常に大きく現在の日本の援助モダリティでは対応しきれないと思われる。

（３）実施

＜フェーズ１（調査・CCB フォローアップ期間）＞

モデルエリアを選び、CCB の実施をサポートしつつ、CCB の効果的に実施のため、地域社会経済調査及び地方政府の分析を行い、その結果を CCB 事業にフィードバックしていく。CCB 事業実施・改善へ向けての支援を広報・住民参加型開発ワークショップの実施・コミュニティ事業の評価制度の紹介・本邦研修との連携等を行いながら実施する。以上の状況を分析し、フェーズ２の活動を検討していく。

＜フェーズ２（調査・CCB フォローアップ期間）＞

１）ターゲットグループ

District 政府コミュニティ開発部職員（状況に応じて Tehsil 政府職員、Union 政府関係者）

２）上位目標

CCB 事業が District 政府によって適切に運営される（フェーズ２の目標へ）。

３）プロジェクト目標

地域社会経済調査及び地方政府の組織分析調査の結果が、CCB 事業の改善に反映される。

４）成果

- a) 地域社会経済調査及び地方政府の組織分析によって CCB 事業が滞っている、住民側の原因が明らかになる。
- b) 地域社会経済調査及び地方政府の組織分析によって CCB 事業が滞っている、行政側の原因が明らかになる。
- c) ①、②を受けて、CCB 事業のプロジェクトサイクルが確立される。

５）主な活動

- a) パキスタン国側とともに CCB 事業を現況の枠組みの中で実施する。
- b) a) に関して、業務評価を実施する（簡易行政評価システムの導入）。
- c) CCB 事業実施の適切化を目的として、地域社会経済調査を行う（貧困地域の設定、地域の教育、保健医療、水分野の状況分析、統計分析調査、住民ニーズ調査等）。
- d) CCB 事業実施の適切化を目的として、地方政府の組織分析を行う。
- e) CCB 事業促進のため、住民への広報・ワークショップ等を実施する。
- f) CCB 事業への b) の簡易行政評価システムの導入を行う。
- g) プロジェクトのホームページを作成する。

長期専門家	地方行政管理・地域開発
短期専門家	情報マネジメント・行政評価・組織分析・社会調査・ジェンダー
活動	地域社会経済調査・組織分析調査・広報・公聴ワークショップ・行政評価ワークショップ・情報管理ワークショップ・パソコン研修
機材	車両、パソコン、プリンター等周辺機器等
本邦研修	情報マネジメント・行政評価研修、地方財政・人事研修

(4) プロジェクト形成の合理性

本プロジェクトの目標・成果・活動を考えるうえで以下のように整理してみた。

1) 住民サービスを実施するための構成する要素

a) 法律・条令・内規等

地方行政法、条例、内規等によって、各種住民サービスを提供する主体、住民サービス提供事業の手続きの手順、住民サービス事業実施の財源、住民サービスに従事する人員等が定められている。これらの要素は、住民サービスの提供の内容・スピード・規模を決定する。

b) 人的資源

住民サービスを提供するうえで、人員の数とその能力は重要な役割を果たす。行政官自身が各種の決定を下し、地域の情報を収集分析することからも、他の3つの要素よりも能動的な要素といえ、その分、組織の意識改革の粋まで達すれば、住民サービス実施の面で非常に高い効果が見込まれる、また、人材の能力強化は援助の分野でドナーが最も関与しやすい分野でもある。逆に、能力向上というのは、組織体制や人事制度の影響を強く受けるため、効果の即効性が見えにくい分野でもある。

c) 財政的資源

住民サービスを計画の段階から実施に移すうえで、財政的な裏付けのないものは単なる計画で終わってしまう。途上国においては、十分な予算額が確保されているケースはほとんどなく、そのために予算の配分にたいして効果的・効率的な分析が行われることが望ましい。さらに、一旦配分されたあとも、実際計画どおりの適切な執行という面でも十分な配慮が必要である。

d) 情報

行政が適切に住民サービスを実施するためには、情報という要素が非常に重要である。年次計画や予算案を策定する際に、既に行政が持っている情報がきちんと整理され、活用されていない場合が多い。特に、水・教育といった各分野の地域格差に関する情報や住民ニーズに関する情報は資源のない途上国にとっては重要であり、予算策定にあたっては反映されるべきであろう。

一方、住民への情報提供といった面も、途上国では不十分である。確かに開発事業に充てる資源も十分でない状態で、広報事業に資源をまわすことは困難かもしれないが、少なくとも開発事業実施の中に広報の要素を入れ込み、住民に周知するという仕組みは必ず必要である。

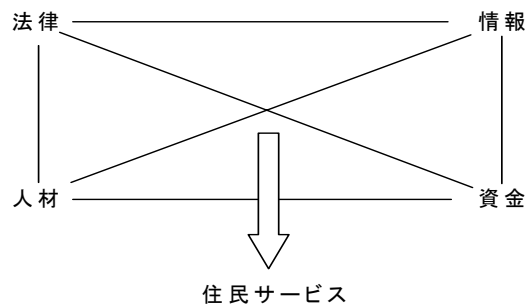


図 11－1 住民サービスを作り出す 4 つの要素

2) 途上国での地方政府における住民サービス向上

人的・財政的規模が限られている途上国において短期間で住民サービスの質を向上するには対象組織の裁量の範囲で人的・財政的資源配分を適切化すること、及び人的・財政的資源調達ルートが多様化することが考えられる。

a) 財政的資源の配分

限られた予算をどのように配分するかは、地方政府に与えられた最も重要な課題である。適切な計画には予算を配分し、適切な計画が多数あるときには、組織の目的や住民のニーズに照らし合わせて優先順位をつけていく必要がある。この問題は、途上国のみならず世界中の地方自治体においても大きな課題である。

b) 財政的資源調達ルートが多様化

先進国での地方政府の財源といえば、中央政府の配分金・地方政府自身による税收等が主である。ただし、これが途上国では、地方政府自身による税收に頼る道はほとんどの場合閉ざされている。また、サービス受益者から何らかの使用料をとる方法にも限界がある。残された方法としては、プライベートセクターとの協働、NGO との協働、ドナーとの協働が残されている。複数の財源を組み合わせ、財源供給者とのニーズと住民ニーズを合わせて、事業を実施する方法を模索する必要がある。

c) 財政支出の適正化

途上国の地方政府の財政支出のプロセスの不適切さは、多くのドナーの指摘するところでもある。先進国においては民間・公的組織を問わず、帳簿を合わせることは常識である。その常識が途上国では通用しない場合が多い。その原因は、単なる計算間違いから汚職まで様々である。支出の適切化を図ることにより、余分な予算を別な事業に使うようにするということは非常に重要である。

d) 人的資源の配分

財政的配分に必ず伴うのが人員の配分である。これが伴わないと、財政的に優先的に予算配分を受けたとしても、その部署が提供するサービスの質は向上するとは限らず、逆に低下する可能性も高い。予算配分に併せた人員配置が柔軟にできる体制がとられることが必要である。また、人材の育成を図り、人材

のレベルを一定以上にすることも非常に重要である。

e) 人的資源調達の多様化

途上国においては、公務員の人員は過剰であることが多い。ただし、人材の質との関係から考えると量的にも決して足りているものではない。では、どこから人材の補填を行うのか。ここでも行政官以外のところから人材を求める方法と人材の育成を組み合わせていくしかないであろう。特に、途上国では NGO の活動が盛んであり、NGO に人的リソースを求めるのも一つの方法である。

3) 本プロジェクトにおけるアプローチ

本プロジェクトにおいては、地方行政における住民サービス向上のために、行政及び住民に関する情報管理能力の向上をもって、人材・資金配分の適切性、人材・資金リソースの多様化を図る。そのためのツールとして以下の3つのシステムを作りあげる。

- ①広報・公聴システム
- ②簡易行政評価システム
- ③地方政府内における情報管理システム

第 12 章 今後の方向性

12-1 スケジュール

2003 年 5 月 16 日に、調査団はパンジャブ州政府開発計画部次官、同地方行政・地域開発部次官及び IT 部次官に対し、コンセプトペーパーに基づき調査結果の報告を行い、プロジェクトの方向性に関しては了解を得る。

現在は、プロジェクトのカウンターバジェットを 2004 年度予算の中で確保するために、プロジェクトタイトル（仮題）及びプロジェクト予算（概算）を、パンジャブ州政府の新年度予算に記載するよう口頭で依頼している。今後は、パキスタン国側の開発プロジェクト実施計画のプロセス合わせた形で、プロジェクト形成の業務を行っていく必要がある。ここで PC-1 と呼ばれる、プロジェクトドキュメント同様のものをパキスタン国側と協働して作成する必要があるが、PC-1 作成にはパキスタン国側との交渉にかなりの時間が掛かることが予想される。

その後、2003 年 5 月 22 日に JICA の社会開発協力部内で第一回の打ち合わせを行った。その打ち合わせを受けてプロジェクト案を以下のように作成した。

＜プロジェクト形成スケジュール案＞

5 月	・パンジャブ州政府と調査報告とプロジェクトコンセプトについて協議 ・田中企画調査員は日本に一時帰国
6 月	・社協部及び本邦関係者と田中企画調査員を交えて今後の対処方針について協議 ・国内においてのリソースパーソン等の発掘
7 月	・田中企画調査員、パキスタン帰国 ・6 月の本部での打合せを踏まえ、パキスタン事務所とともにパンジャブ州政府との協議継続する
8 月	・田中企画調査員 帰任
10月以降	・PC-1 作成とプロジェクト形成のために、パイプライン専門家派遣

12-2 案件形成方法及び留意点

現在、同様のプロジェクトを計画あるいは実施している、World Bank、ADB、UNDP、DFID 等の案件形成の進め方を検討してみると、地方分権化の流れは常に流動的であり、大なり小なりの修正が入るおそれは、今後 2 年ほど否定はできない。またこれは、前述したように、日本をはじめとする先進国においても、一度大きな改正を行ったあとは、何度か修正を繰り返しながら、制度が成熟していくため不可避なものと考えられる。そのため、地方分権化支援あるいは地方行政支援においては、体制の状況を見極めながら柔軟な対応ができるような体制あるいは計画が望ましい。今回も、2005 年には地方首長の選挙が見込まれており、その状況も踏まえたプロジェクト形成プロセスが望ましい。

2. 第二次事前評価調査概要

パキスタン国パンジャブ州地方行政サービス向上プロジェクト 第二次事前評価調査団報告書

第1章 調査団の派遣と経緯

1-1 調査団派遣の背景

パキスタン国は政治体制が極めて不安定である。1947年の独立以来、民政と軍政とが交互に政権を取ってきている。1999年10月、当時の陸軍参謀長であった パルヴェズ・ムシャラフ(Parvez Musharraf)による無血クーデター以降は軍政が続いていたが、その後2001年8月に発表されたスケジュールに沿った形で民政復帰への取り組みが実施されている。

このような状況下、2001年8月に新しい地方行政法(Local Government Ordinance 2001)が施行された。新たに District 政府を最上層(以下、Tehsil、Union と続く)とする三層性の地方行政制度が始まり、地方分権化政策が実施された。この新制度の狙いは地方制度のアカウンタビリティを高め、地方開発における住民参加を促し、都市部と農村部の格差をなくそうとするものである。また、新しい地方政府の首長や地方議会議員を対象に、National Reconstruction Bureau(NRB)¹による新制度実施のための研修が行われている。

一方で、新しい地方政府の中には問題も発生し、混乱が生じている。主な原因としては以下があげられる。

- ・旧制度下では、中央政府から派遣された国家公務員によって地方行政が行われていた。
- ・トップダウンで実施された改革であり、地方レベルまで浸透していない。
- ・新制度下での地方政府の役割が明確になっていない。

JICA の支援としては、過去に国別特別研修「パキスタン民主化支援」コースに地方政府職員を参加させている。また、帰国研修員のフォローアップをパキスタン国内にて支援し、地方行政機能強化のためのヒューマンリソースネットワークの構築を目指している²。このような背景のもと、地方行政サービス向上を目標とする「地方行政サービス向上(仮称)」がパンジャブ州政府から要請された。この要請は、地方分権化後の地方行政の課題を明らかにし、市民サービスを効率よく実施する手法及び枠組みを開発することにより、地方政府の能力向上を目標としている。

要請に基づき、2003年4月から5月にかけて第一次事前評価調査団が派遣された。この際、新地方行政法の中に作られた Citizen Community Board (CCB)制度の実施を District 政府レベルにおいてサポートするというプロジェクトの方向性がパンジャブ州政府との間で確認された。今後はモデルとなる District 政府の選出、プロジェクト運営体制の確立等の調整が必要である。本調査は、これらの背景を踏まえて実施された。

¹ 1999年11月に国家再生のための計画を策定し、実施するために創設されたシンクタンク的公的機関。

² 帰国研修員フォローアップの概要については以下を参照。

国際協力事業団、(2003)、JICA FRONTIER、2003.5 no.46, pp9-11, 国際協力事業団、東京

1-2 Citizen Community Board (CCB)

CCB は、2001 年 8 月に発布された新地方行政法に新たに設置された制度である。端的に
いえば、日本国内の地方自治体が実施している NPO 助成事業に類似したものであるとも考
えられるであろう。CCB 事業は、新法の理念である「ボトムアップによる開発、政策作り」
という理念を実現させるため、地域住民の自発的、自助的なイニシアティブによって貧困
対策、福祉の向上、社会開発を実施することを目指している。具体的には、地域住民組織
による地域開発プロジェクトに対して地方政府が資金援助を行うことを目的としている。
事業の特徴としては、以下の 5 つがあげられる。

- (1) 地域の住民による組織である。
- (2) 登録には、25 名以上のメンバーが必要である（選挙によって選出された議員はメン
バーになることができない）。
- (3) 地域住民が必要に応じて組織化し、プロジェクトを形成・申請する。
- (4) プロジェクトのための資金のうち、最低 20%を地域住民が負担する（残りの 80%は
地方政府が負担）。
- (5) 地方政府は開発予算の 25%を CCB 事業に充てることを義務づけられている。

また、NRB のガイドライン (Guidelines for Citizen Community Boards) によると、CCB
の役割と機能は以下のように定められている。

- 1) 公共施設のサービス向上
- 2) 新たな公共施設の設立・運営
- 3) 社会的弱者（身体障害者や未亡人、貧困家庭の人々等）のための福祉
- 4) 農業、マーケティング、消費者等の組合設立
- 5) 地域の開発ニーズの検証と資源の活用
- 6) ボランティアによる共同組合 (Parent Teacher Associations, Patient Hospital
Associations, School Management Associations, Farm Water Associations,
Citizen Police Associations 等) のための施設の改善・維持
- 7) 地域住民によるモニタリング機能の強化

第2章 調査の概要

2-1 調査の目的

第1章で述べた背景のもと、本調査は以下を目的として実施された。

- (1) CCB 事業に関する District 政府調査の実施及びモデルディストリクト選出の基準作りのための参考資料作成
 - 1) District に関する基礎統計情報や出版物を収集・分析する。
 - 2) District 政府関係者の CCB 事業に対する姿勢を評価する。
 - 3) 前年度の CCB 事業実施状況を把握する。
 - 4) 本プロジェクト活動計画に対する地方政府からの意見聴取を行う。
 - 5) その他、基準作りに必要な情報を収集する。
- (2) プロジェクト活動に関連する既存の統計情報やドナーの報告書等の収集及び分析
 - 1) パキスタン国側が既に持っている統計情報を収集後、必要情報を抽出、分析する。
 - 2) コミュニティー開発事業や貧困対策、地方分権化等に関するドナーの報告書を分析する。

2-2 調査団員

猪又 修 国際協力機構社会開発部社会開発第一課 特別嘱託

2-3 モデルディストリクト選定基準

プロジェクトにおけるモデルディストリクト選定のためには、あらかじめ選定の基準となる項目を定める必要があった。なぜなら、選定の際に外部から政治的な圧力がかかることを極力避け、公平さを明確にするためである。ドナーとしてプロジェクトの中立性を示すうえでもこれは重要であると判断される。したがって、プロジェクトを遂行するうえで重要と思われる要素を選定基準項目案として選び、District 調査開始前にパンジャブ州政府へ提示した。先方との合意のうえ、以下 10 項目をモデル District 選定の際に注目する事柄とした。

- (1) 地理的条件
 - ・イスラマバード及びラホールからのアクセスのしやすさ
 - ・外国人が活動しにくいエリア（治安の悪い地域、軍事施設等）の有無
 - ・District の規模等
- (2) Zila Nazim, District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢
- (3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及びプロジェクトへの協力姿勢

- (4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況
- (5) 地方政府内の人員配置状況
 - ・開発関連部局の欠員状況等
- (6) 地方政府の設備状況
 - ・コンピューターの設置状況等
- (7) 重点開発分野（水・保健・教育）における過去の実績
 - ・UNDP による人間開発指標 [(Human Development Index (HDI))] ³ のランク等
- (8) ドナーや NGO、CBO の活動状況
- (9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無
- (10) その他政治的・社会的背景

2-4 調査方法

上記の調査目的を達成するために、以下を実施した。

- (1) 統計資料や出版物、報告書等の収集・分析
- (2) District への訪問調査
 - 各モデルディストリクト候補地において、以下を実施した。
 - 1) District 政府
 - a) District に関する基礎情報の収集
 - District 政府関係者に対する聞き取り（一部の District では直接調査用紙への記入を依頼）や資料、文献調査等 ⁴ により District に関する情報を収集した。
 - b) Zila Nazim⁵、District Coordination Officer (DCO)⁶ とのミーティング
 - Zila Nazim と DCO、それぞれ個別に CCB 事業に関する意見交換を行った。また、意見交換を通じて事業に対する理解や本プロジェクトに対する協力姿勢を判断した。
 - c) District 政府内の CCB 関連部局担当者への聞き取り調査
 - CCB の担当部局の責任者である Executive District Officer (EDO)⁷

³ UNDP による National Development Report 2003 の中でパキスタン国の各 District について述べられている。HDI は、保健や教育、生活の質と同様に経済成長レベルも示す指標となっている。

⁴ 主に、パキスタン政府が発行している各 District についての District Census Report や、各地方政府から収集した内部資料より情報を収集した。

⁵ District の首長。新制度のもとで新たに定められた District の政治・行政機構のトップである。間接選挙によって選ばれる。

⁶ District における行政官の最高責任者。州政府によって指名される。Zila Nazim のアドバイザーとして District 政府の運営に関わるとともに、Executive District Officer の取りまとめを行う（警察部門を除く）。

⁷ District の各部のトップ。配下に District Officer を従えている。

Community Development とその下で業務を行う District Officer (DO) Social Welfare を中心に面談し、CCB 事業に関する意見交換を行った。また、意見交換を通じて事業に対する理解や本プロジェクトに対する協力姿勢を判断した。

- d) Tehsil 首長、行政官への聞き取り調査（各 District 内で 1 つの Tehsil を選んで訪問）

Tehsil Nazim や Tehsil Municipal Officer 等を中心に、CCB 事業に関する意見交換を行った。

- e) Union Council 首長、行政官等への聞き取り調査（各 District 内で 1 つの Union を選んで訪問）

Union Nazim や Union Nazim Secretary、Councillor 等を対象に CCB 事業に関する意見交換を行った。

- f) 現時点で登録されている CCB の代表者とのグループミーティング

- g) 現時点で登録されている CCB メンバーとのミーティング・聞き取り（各 District で 1 つの CCB を抽出）

- h) NGO、CBO 関係者とのグループミーティング・聞き取り

- i) その他、対象 District に関する統計情報、報告書等の収集・分析

（３）ドナー及び関連機関とのミーティング

第一次事前評価調査の際に、いくつかのドナーが地方行政支援を実施していることが明らかになっている。本調査では、さらにくわしい動向を調査するため、これらのドナー及び関連する機関を訪問してミーティングを実施した。

２－５ 調査対象

２－５－１ モデルディストリクト候補地

プロジェクトの遂行においては、パンジャブ州政府及び JICA パキスタン事務所との頻繁な調整業務が不可欠であると判断された。したがって、これら 2 か所からのアクセスの容易さを考慮すると、プロジェクトの対象となりうるのは北部の District に絞られた。よって、イスラマバード、もしくはラホール周辺の 9 つの District（以下）をあらかじめモデル District 候補地として選出し、これらを対象として調査を実施した。

- ・アトック (Attock)
- ・チャクワール (Chakwal)
- ・ジェーラム (Jhelum)
- ・マンディ・バハディーン (Mandi Bahauddin)
- ・ハフィザバード (Hafizabad)
- ・グジュランワラ (Gujranwala)
- ・シェクプーラ (Sheikhupura)
- ・カスール (Kasur)
- ・オカラ (Okara)

2-5-2 ドナー及び関連機関

地方行政支援を計画・実施している以下のドナー及び関連機関を訪問してミーティングを実施した。

- ・United Nations Development Programme (UNDP)
- ・National Reconstruction Bureau (NRB)
- ・Devolution Trust for Community Empowerment (DTCE)
- ・World Bank
- ・Asian Development Bank (ADB)

その他、The United States Agency for International Development (USAID)や Department for International Development (DFID)、Canadian International Development Agency (CIDA)等も地方行政に関連するプロジェクトを実施、計画している。しかしながら、本調査期間中には担当者との日程が合わず、ミーティングを実施することができなかった。

2-6 調査日程

No.	日付	曜日	日程	備考
1	2003 年 10 月 25 日	土	成田発 (JL717) 11 : 05 バンコク着 15 : 30 バンコク発 (TG501) 19 : 15 カラチ (Karachi) 着 22 : 15	
2	10 月 26 日	日	カラチ発 (PK308) 16 : 00 イスラマバード (Islamabad) 着 17 : 55 夜 ローカルコンサルタント面談	
3	10 月 27 日	月	午前 JICA パキスタン事務所 山浦所長と面談 午後 パキスタン連邦政府 (Ministry of Economic Affairs & Statistics) 訪問 パキスタン日本大使館 北田一等書記官と面談	
4	10 月 28 日	火	午前 川北専門家、ローカルコンサルタントらと打合せ 午後 イスラマバードからラホール (Lahore) に移動	
5	10 月 29 日	水	午前 パンジャブ (Punjab) 州政府訪問・調査概要説明 午後 川北専門家との打合せ	
6	10 月 30 日	木	午前 パンジャブ州政府との打合せ 午後 川北専門家との打合せ	

7	10月31日	金	午前 パンジャブ州政府との打合せ 午後 ラホールからイスラマバードに移動	
8	11月1日	土	終日 ローカルコンサルタントと調査方針についての打合せ	
9	11月2日	日	終日 調査の準備・資料作成	
10	11月3日	月	午前 ローカルコンサルタントと調査方針についての打合せ 午後 文献・統計資料の収集	
11	11月4日	火	終日 調査の準備	
12	11月5日	水	終日 アトック (Attock) 訪問・調査	
13	11月6日	木	終日 アトック訪問・調査	
14	11月7日	金	終日 収集資料整理 ローカルコンサルタントとの打合せ	
15	11月8日	土	終日 アトック訪問・District 調査	
16	11月9日	日	資料整理	
17	11月10日	月	午前 イスラマバードからラホールへ移動 午後 川北専門家へアトックの調査結果を報告 今後の方針について打合せ	
18	11月11日	火	終日 チャクワール (Chakwal) 訪問・District 調査	
19	11月12日	水	終日 チャクワール District 調査	
20	11月13日	木	終日 チャクワール District 調査	
21	11月14日	金	終日 ジェーラム (Jhelum) 訪問・District 調査	
22	11月15日	土	終日 ジェーラム District 調査	
23	11月16日	日	終日 ジェーラム District 調査 夕方 マンディ・バハディーン (Mandi Bahauddin) に移動	
24	11月17日	月	終日 マンディ・バハディーン District 調査	
25	11月18日	火	終日 マンディ・バハディーン District 調査	
26	11月19日	水	終日 ハフィザバード (Hafizabad) 訪問・District 調査	
27	11月20日	木	終日 ハフィザバード District 調査	

28	11月21日	金	終日 グジュランワーラ (Gujranwala) 訪問・District 調査	
29	11月22日	土	終日 グジュランワーラ District 調査 夕方 グジュランワーラからイスラマバードへ移動	
30	11月23日	日	終日 収集資料整理	
31	11月24日	月	終日 収集資料整理	
32	11月25日	火	午前 報告書作成 午後 パキスタン日本大使館北田一等書記官へ調査の中間報告	
33	11月26日	水	終日 資料整理	パキスタン国・祝日
34	11月27日	木	終日 資料整理	パキスタン国・祝日
35	11月28日	金	終日 資料整理	パキスタン国・祝日
36	11月29日	土	終日 報告書作成	パキスタン国・祝日
37	11月30日	日	終日 報告書作成	
38	12月1日	月	午前 調査の準備・資料作成	
39	12月2日	火	午前 National Reconstruction Bureau (NRB) 訪問 午後 United Nation Development Programme (UNDP) 訪問	
40	12月3日	水	午前 Devolution Trust for Community Empowerment (DTCE) 訪問 World Bank 訪問 Asian Development Bank (ADB) 訪問 午後 川北専門家と打合せ	
41	12月4日	木	終日 シェクプラ (Sheikhupura) 訪問・District 調査	
42	12月5日	金	終日 シェクプラ District 調査	
43	12月6日	土	終日 カスール (Kasur) 訪問・District 調査	
44	12月7日	日	終日 カスール District 調査	
45	12月8日	月	終日 カスール District 調査	
46	12月9日	火	終日 オカラ (Okara) 訪問・District 調査	
47	12月10日	水	終日 オカラ District 調査	
48	12月11日	木	終日 オカラ District 調査	

49	12月12日	金	午前 オカラ District 調査 午後 イスラマバードへ移動	
50	12月13日	土	終日 資料整理	
51	12月14日	日	終日 資料整理	
52	12月15日	月	午前 JICA パキスタン事務所との打合せ 資料作成 午後 JICA パキスタン事務所とモデルデ イストリクト選定に関する打合せ	
53	12月16日	火	終日 報告書作成	
54	12月17日	水	午前 報告書作成 午後 ローカルコンサルタントと打合せ	
55	12月18日	木	午前 パンジャブ州政府との打合せ資料 作成 午後 ローカルコンサルタントと打合せ	
56	12月19日	金	午前 パンジャブ州政府との打合せ資料 作成 午後 ラホールへ移動	
57	12月20日	土	午前 パンジャブ州政府へ調査結果の報 告・モデルデイストリクト選定に 関するプレゼンテーションを実施 午後 イスラマバードへ移動	
58	12月21日	日	終日 収集資料分析・整理	
59	12月22日	月	終日 収集資料分析・整理	
60	12月23日	火	終日 収集資料分析・整理	
61	12月24日	水	午前 報告書作成 午後 JICA パキスタン事務所に調査結果 報告	
62	12月25日	木	終日 収集資料分析・整理	パキスタン国・ 祝日
63	12月26日	金	午前 報告書作成 午後 会計処理	
64	12月27日	土	午前 報告書作成 午後 ローカルコンサルタントと打合せ	
65	12月28日	日	終日 報告書作成	
66	12月29日	月	終日 報告書作成	JICA パキスタ ン事務所・年末 休み
67	12月30日	火	午前 報告書作成 午後 ラホールへ移動 川北専門家らと今後の方針につい て打合せ	JICA パキスタ ン事務所・年末 休み

68	12月31日	水	午前 パンジャブ州政府にてモデルディ ストリクト選定に関するプレゼン テーション及びミーティング 午後 イスラマバードへ移動	JICA パキスタ ン事務所・年末 休み
69	2004年 1月1日	木	午前 ローカルコンサルタントと追加調 査について打合せ 午後 イスラマバード発(PK852) 22:55	JICA パキスタ ン事務所・年始 休み
70	1月2日	金	成田着 12:50	JICA パキスタ ン事務所・年始 休み

2-7 主な面談者

(1) パキスタン連邦政府経済省

- 1) Ministry of Economic Affairs & Statistics
Mr Muhammad Ashraf Khan (Joint Secretary)

(2) パンジャブ州政府

- 1) Local Government & Rural Development Department
Mr Naguibullah Marik (Secretary)
Mr Javed Latif (Additional Secretary)
- 2) Planning & Development Board
Mr Sohail Ahmed

(3) 地方政府 (District)

- 1) アトック
Mr Tahir Sadie (Zila Nazim)
Mr Syed Janed Shah (District Coordination Officer)
- 2) チャクワール
Mr Sadar Ghulam Abbas Khan (Zila Nazim)
Mr Sajjad Saleem Hotiana (District Coordination Officer)
- 3) ジェーラム
Mr Chaudhry Farrukh Altaf (Zila Nazim)
Dr Zafar Nasrullah (District Coordination Officer)
- 4) マンディ・バハディーン
Mr Nazar Muhammad Gondal (Zila Nazim)
Mr Zafar Iqbal (District Coordination Officer)
Mr Riaz Asghar Chaudhry (Member of Provincial Assembly)
Ms Hameeda Wahid-ud-Din (Member of Provincial Assembly)
- 5) ハフィザバード
Mr Ali Ahmad Awan (Zila Nazim)

Mr Inan-Ul-Haq (District Coordination Officer)

6) グジュランワーラ

Mr Muhammad Fayyaz Chattha (Zila Nazim)

Mr Fazeel Asghar Iftikhar Ahmed (District Coordination Officer)

7) シェクプーラ

Mr Chaudhry Tawakal Ullah Virk (Zila Nazim)

Mr Qazi Ayub District Coordination Officer

8) カスール

Mr Rana Jmtiaz Ahmed Khan (Zila Nazim)

Mr Zubazir Masood (District Coordination Officer)

9) オカラ

Mr Syed Sajjad Haider (Zila Nazim)

Mr Syed Iftikhar H. Babar (District Coordination Officer)

(4) ドナー及び関連機関

1) United Nations Development Programme (UNDP)

Mr Farhan Sabih (Chief Good Governance Unit)

2) Devolution Trust for Community Empowerment (DTCE)

Mr Masood (CEO)

3) World Bank

Mr John W. Wall (Country Director)

4) Water and Sanitation Program South Asia

Mr Raja Rehan Arshad (Country Team Leader)

Mr Fawad Khan (Institutional Development Specialist)

Mr Abid Hasan (Operations Advisor)

5) Asian Development Bank (ADB)

Mr Marshuk Ali Shah (Country Director)

Mr Douglas J. Porter (Senior Governance Specialist)

その他、各 District 及び Thesil、Union 政府の首長、行政官、Citizen Community Board (CCB) の代表者、ローカル NGO 及び CBO の代表者等多数と面談。

(5) 在パキスタン日本大使館

北田 裕道

一等書記官

(6) JICA 派遣専門家

川北 博史

(地方行政) 専門家

(7) JICA パキスタン事務所

山浦 信幸

所 長

第3章 調査結果

3-1 各モデルディストリクト候補地の概要

調査によって得られた各 District の概要は以下のとおりである。なお、これらはあくまでも、各 District を訪問した時点（2003 年 11、12 月）における状況である。

3-1-1 アトック (Attock)

(1) 地理的情報

首都イスラマバードの西に位置し、北方辺境州と隣接している。イスラマバードからは車で1時間半ほどの距離である。District の西の境界 130km にわたってインダス川が流れている。面積は約 6,657km² であり、Tehsil は以下の5つである。

- 1) アトック (Attock)
- 2) ジャンド (Jand)
- 3) ファテ・ジャング (Fateh Jang)
- 4) ピンディ・ゲーブ (Pindi Gheb)
- 5) ハサナアブダール (Hassanabdal)

(2) Zila Nazim, District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

アトックの特徴として、Zila Nazim であるタヒル・サディック氏の政治的影響力がかかなり強いことが挙げられる（行政官らの話による）。政策には Zila Nazim の意向がかかなり色濃く反映されているとのことである。

Zila Nazim の CCB 事業に関する考えを尋ねたところ、アトックにこの事業はふさわしくないとの認識であった。理由として、アトックの住民は比較的貧しい人々が多く、CCB 活動における 20% の費用負担ができないことをあげていた。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

CCB 事業が現在稼動していないこともあり、EDO Community 及びその下で働く District Officer は CCB に関する理解が十分ではないと判断された。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

訪問した 9 つの District の中で CCB の登録数が最も少ない。2003 年 11 月の時点で 15 の CCB が登録されていたが、実際には稼動していない。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府内で特に欠員状況はない様子である。

(6) 地方政府の設備状況（コンピューターの設置状況等）

District 政府の庁舎には 19 台のコンピューターが設置されている。これらのコ

ンピューターは、ED0 以上の役職者の部屋に配置されている。

(7) 重点開発分野（水・保健・教育）における開発状況

水や教育関係のスキームが過去にいくつか実施されてはいるが、今回調査した District の中では、比較的開発の遅れた地域であるといえるであろう。UNDP の人間開発指標によると、アトックはパキスタン国の全 District の中で 37 位（91 District 中）である。パンジャブ州の中では 21 位（29 District 中）であり、今回調査した 9 つの District の中では、ハフィザバードに次いで 2 番目に低い。

(8) NGO や CBO の活動状況

国際的な組織も含め、いくつかの大手 NGO やドナーが活動を展開している。しかしながら、地方行政や CCB に関連する分野において特に目立つ活動をしている団体はない。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる地域の有力者は特に存在しない（行政官らの話による）。

(10) その他政治的・社会的背景

Zila Nazim は、政権与党であるパキスタン・ムスリム連盟カーイデ・アザーム派（Pakistan Muslim League Quaid-e-Azam (PML-Q)）に所属している。行政官らの話によると、Zila Nazim とパンジャブ州首相との関係が非常に良好であるとのことである。この強い関係により、州政府との業務上のやりとりは比較的スムーズに行われている様子である。

3-1-2 チャクワール(Chakwal)

(1) 地理的情報

アトック、ラワールピンディ(Rawalpindi)⁸の南に位置する。面積は約 6,524km²である。イスラマバードから車で 2 時間弱、ラホールからは 3 時間半ほどである。以下、3 つの Tehsil からなる。

- 1) チャクワール (Chakwal)
- 2) チュア・サイダー・シャー (Choa Saidan Shah)
- 3) タラガン (Talagang)

(2) Zila Nazim, District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

アトックと同様、Zila Nazim であるサダル・グラム・アバス・ハーン氏の力が強い（行政官らの話による）。このハーン氏は CCB 事業に関心を示している。例えば、

⁸ イスラマバードに隣接する大都市。

過去にハーン氏が主導となって住民に対する CCB 事業の啓発活動が行われている。
CCB 事業に焦点を当てた本プロジェクトに対しても理解と関心を示している。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community は日本に滞在した経験があり、親日的な人物である。住民に対する CCB 事業の啓発活動が過去に実施されたこともあり、一定の知識は持ち合わせていると判断される。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

Zila Nazim による啓発活動の成果もあり、CCB の登録数は 130 にのぼる。このうち、6 つの団体がメンバーから 20% の負担金を集め、実際に稼動し始めているとのことである。

(5) 地方政府内の人員配置状況

調査訪問時に EDO Finance & Planning のポジションが空席となっていた [(10) 参照]。

(6) 地方政府の設備状況 (コンピューターの設置状況等)

訪問した 9 つの District の中では唯一、政府機関に関する情報や行政のモニタリングを目的としたデータベースシステム (National Reconstruction Information Management System) が設置されていた。

(7) 重点開発分野 (水・保健・教育) における過去の実績

人間開発指標のランキングは全国で 15 位である。パンジャブ州においては 10 位である (29 District 中)。今回訪問した 9 つの District の中では 5 位であり、標準的な開発レベルの District といえるであろう。

(8) NGO や CBO の活動状況

国際機関、ローカル NGO 等が活動を展開しているが、CCB 事業に関連した分野では現時点で目立つ活動はみられない。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる有力者は特に存在しないと判断される (行政官らの話による)。

(10) その他政治的・社会的背景

先に述べたように、Zila Nazim であるハーン氏の影響力が非常に強い。Zila Nazim は政権与党の PML-Q に所属しており、州政府中枢部との関係は良好であるとのことである。しかしながら、一方で District 政府の内部においては行政官との軋轢もある様子である。例えば、Zila Nazim との確執が原因で EDO Finance & Planning が赴

任後数週間で左遷されている。同様に、前任の DCO も Zila Nazim との確執が原因で転勤を強いられたとのことである（EDO Community Development の話による）。

3-1-3 ジェーラム (Jhelum)

(1) 地理的情報

ラワールピンディの南に位置する。北東部はアザド・カシュミール (Azad Kashmir) に隣接している。イスラマバードから車で約 1 時間半、ラホールから約 2 時間半の距離にある。District の面積は約 3,587km² である。以下、3 つの Tehsil からなる。

- 1) ジェーラム (Jhelum)
- 2) ソハワ (Sohawa)
- 3) ピンド・ダーダン・ハーン (Pind Dadan Kan)

(2) Zila Nazim、District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

Zila Nazim、DCO とも JICA のプロジェクトや CCB 事業について理解を示している。特に DCO は地域住民が抱える問題点を具体的に把握しており、明確なビジョンを持って業務に取り組んでいる様子がうかがえた。

ドナーに対する DCO の要望として、機材や資金面での援助ではなく、Union Secretary の能力強化等、より具体的な内容を盛り込んだプロジェクトを実施してほしいとの意見があった。また、Zila Nazim と DCO との関係が非常に良好であることも、ジェーラムの特徴の一つとしてあげられる（行政官らの話による）。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

National Rural Support Programme (NRSP)⁹ によって CCB 活動が支援されていることもあり [(8) 参照]、関連部署の行政官は事業をよく理解している。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

District 内で合計 72 の CCB が登録されている。そのうちいくつかの Union においては、NRSP の支援のもとで CCB 活動が実施されている。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府内に、スタッフの欠員は特にみられない。

(6) 地方政府の設備状況（コンピューターの設置状況等）

コンピューターやその周辺機器は比較的揃っている。EDO 以上の役職者の部屋に最低 1 台は設置されている。

⁹ RSP Network を構成する団体の一つ。RSP Network とは、Rural Support Programmes of Pakistan によって創設された、村落開発の活動に取り組んでいる NGO のネットワークである。NRSP は 1992 年に発足し、パキスタン国全土で活動を開している。

(7) 重点開発分野（水・保健・教育）における過去の実績

ジェーラムは、パキスタン国の中で開発が最も進んでいる地域である。人間開発指数は全国の District の中で 1 位である。

(8) NGO や CBO の活動状況

いくつかの Union において、既に NRSP が CCB 事業に関連したプロジェクトに取り組んでいる。その内容は、地域のニーズを探し出すことから住民への啓発活動、住民の間での CCB の結成及び運営面の支援、資金面の援助¹⁰等、事業の全般に及んでいる。主に道路や下水の整備の分野において、2003 年 10 月の時点で合計 19 の計画が実施されており（進行中のものを含む）、その恩恵を受けている地域住民の数は 3,080 世帯に及ぶ。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

現在の Zila Nazim は、元パンジャブ州知事の子息である。現パンジャブ州首相をはじめ、中枢部とのつながりも強いとのことである（NRSP のスタッフ、及び行政官らの話による）。

(10) その他政治的・社会的背景

ジェーラムは、他の District と比較して裕福であるとされている。既に述べたように、人間開発指標が全国の District の中で最も高い。人口の約 20%が海外居住者（Non resistance people）¹¹であり、これらの人々が家族や親戚、縁者等に海外から送金していることが主な理由の一つであるとのことである（EDO Community Development の話による）。

3-1-4 マンディ・バハディーン (Mandi Bahauddin)

(1) 地理的情報

北西にはジェーラム川 (The River Jhelum)、南東にはチェナブ川 (The river Chenab) が流れ、グジュランワラ、グジュラート (Gujrat) との境界を成している。イスラマバードからは車で 2 時間弱、ラホールからは 3 時間 15 分のところに位置する。総面積 2,673km²で、以下 3 つの Tehsil からなる。

- 1) マンディ・バハディーン (Mandi Bahauddin)
- 2) パーリア (Phalia)
- 3) マラクワル (Malakwal)

(2) Zila Nazim, District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

¹⁰ プロジェクトに必要な資金のうち最低 20%を地域住民が負担し、残りの 80%のうち 30%を NRSP が負担、50%を地方政府が負担する。

¹¹ ジェーラム近郊に、パキスタン国最大級であるマンガラダム (Mangla Dam) がある。1960 年代にこのダムが英国政府によって建設された際、そこで働く労働者に対するインセンティブの一つとして英国在住ビザが発給されたとのことである (EDO Community Development らの話による)。

マンディ・バハディーンの District 政府内部は混沌としている。なぜなら、Zila Nazim と議会の関係が悪化しているからである。

2003 年 8 月、Zila Nazim であるナザール・ムハマド・ゴンダル氏に対する不信任案が議会から提出された。最高裁判所の判決の結果、ゴンダル氏は現在もかろうじて Zila Nazim の地位にとどまってはいるが、その影響力は低下したままの状態である（行政官らの話による）。状況から判断し、プロジェクトに対する全面的な協力を得ることは困難であると判断される。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community Development が CCB 事業の役割と機能を十分に理解していない様子であった。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

District 内で合計 65 の CCB が登録されているが、実際に稼動しているものはない。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府内では、特にスタッフの欠員はみられない。

(6) 地方政府の設備状況（コンピューターの設置状況等）

EDO 以上の役職者の部屋には、最低 1 台のコンピューターが設置されている。また、DCO は専任のオペレーターを配置している。

(7) 重点開発分野（水・保健・教育）における過去の実績

人間開発指標は全国で 11 位（91 District 中）、パンジャブ州で 7 位である（29 District 中）。今回の調査対象 District の中では 4 番目に高い数値である。

(8) NGO や CBO の活動状況

他の District と同様、多数のローカル NGO が活動している。CCB 事業に関連した大手のドナーの活動はまだ実施されていない様子である。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる地域の有力者は特に存在していないものと判断される（行政官らの話による）。

(10) その他政治的・社会的背景

Zila Nazim であるゴンダル氏は、野党である Pakistan People' s Party (PPP) に所属している。一方で、District 議会とは与党が過半数を占めている（議員数 88 名のうち、54 名が与党政党に所属）。したがって、今後も District 内部における不安定な状況が続くことが危惧される。

3-1-5 ハフィザバード (Hafizabad)

(1) 地理的情報

北と北西の境界をチェナブ川が形成。北西はマンディ・バハディーンに、南はシェクプーラ、西はサルゴダ (Sargoda) とジャング (Jhang)、東はグジュランワラに接する。イスラマバードからは車で4時間、ラホールからは2時間弱のところに位置する。今回訪問した9つの District の中では、最も規模が小さい。総面積 2,367km² で、以下2つの Tehsil からなる。

- 1) ハフィザバード (Hafizabad)
- 2) ピンディ・バットィアン (Pindi Bhattian)

(2) Zila Nazim, District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

Zila Nazimであるアリ・アフマッド・アワン氏は、CCB 事業に期待を寄せている。理由として、事業における費用の一部を住民が負担することにより、地域住民の当事者意識が高まること、それによって地域住民が自信を持つようになること、透明性が高く不正が起こりにくいシステムであることなどをあげていた。同時に CCB 事業の課題としては、地域住民の認知不足、効果的な計画の重要性、また住民参加による事業評価システムの必要性等に言及していた。

同様に、DCO も CCB 事業に対する関心は強い。CCB 事業に関連し、現場で事業を実施する人材の育成を重点課題として掲げ、ドナーに対してもこの分野での活動を期待していた。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community は調査期間中不在であり、会うことができなかった。他のスタッフに関しては特筆すべきものは見受けられないが、プロジェクトを進める際に障害となりうる要因は特に見当たらない。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

District 内で合計 110 の CCB が登録されている。調査時点では稼動しているものはまだない。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府内では特に欠員はない様子である。

(6) 地方政府の設備状況 (コンピューターの設置状況等)

他の District と同様、EDO 以上の役職者はコンピューターを利用できる環境下にある。一方、District 政府の建物は他の District と比較しても老朽化が目立つ。

(7) 重点開発分野 (水・保健・教育) における過去の実績

ハフィザバードは他の調査対象 District と比較して開発が遅れていると判断される。人間開発指数は訪問 District 中で最下位である。

(8) NGO や CBO の活動状況

他の District と同様、多数のローカル NGO が活動している。CCB 事業に関連した大手ドナーの活動は特に実施されていない様子である。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる有力者は特に存在していないと判断される(行政官らの話による)。

(10) その他政治的・社会的背景

Zila Nazim であるアリ・アフマッド・アワン氏は退役軍人である。現在、政権与党である PML-Q に所属している。行政官らの話によると、Zila Nazim は州政府中樞部とも良好な関係を築いているとのことである。また District 政府内部においても、DCO を含めた行政官達の人望を集め、良好な関係を築いているとのことであった(DCO の話による)。

3-1-6 グジュランワラ (Gujranwala)

(1) 地理的条件

ラホールとペシャワール (Peshawar) を結ぶ鉄道路線上に位置する。主要幹線道路である GT ロード [The Grand Trunk Road (GT Road)] が、鉄道と平行してグジュランワラ市街の中心地を通っている。イスラマバードから車で約 3 時間、ラホールからは 1 時間以内の距離に位置する。総面積 3,622km² で、以下 4 つの Tehsil からなる。

- 1) グジュランワラ (Gujranwala)
- 2) カモキ (Kamoke)
- 3) ノウシェラ・ベルカーン (Nowshera Virkan)
- 4) ワジラバード (Wazirabad)

(2) Zila Nazim、District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

Zila Nazim、DCO とともに JICA のプロジェクトに対して協力的な姿勢を示している。その一例として、訪問時においても、JICA の調査が円滑に実施できるよう DCO 自らが各行政官に具体的な指示を出し、また CCB 代表者とのミーティングも DCO がイニシアティブをとってアレンジした。また行政官らの話によると、Zila Nazim と DCO の人間関係も良好であるとのことである。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community Development 及びその下で CCB 事業を実施する各行政官は CCB に関する一定の理解はあると判断された。特筆すべきこととして、グジュランワラでは行政分野の大学教授を顧問として迎え入れ、EDO Community Development とともに CCB 事業の今後の可能性を模索していたことがあげられる。

(4) Citizen Community Board (CCB)事業の稼動状況

登録されている CCB の数は 50 である。訪問時には、実際に稼動しているものはまだなかった。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府内にはスタッフの欠員は特にみられない。

(6) 地方政府の設備状況（コンピューターの設置状況等）

District 政府は、市街地の中心部に大規模な庁舎を構えている。コンピューターも EDO 以上の役職者の部屋には設置されている。

(7) 重点開発分野（水・保健・教育）における過去の実績

人間開発指標は全国で 25 位（91 District 中）、パンジャブ州の中で 16 位である（29 District 中）。パンジャブ州の中では標準的な開発レベルの地域であるといえるであろう。また、訪問した 9 つの District の中では 6 位である。

(8) NGO や CBO の活動状況

多数のローカル NGO が活動している。CCB 事業に関連した大手ドナーの活動は特に実施されていない様子である。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる有力者は特に存在していないものと判断される（行政官らの話による）。

(10) その他政治的・社会的背景

グジュランワラでは、軍に提供された土地に運動競技場を建設する計画があった。軍部からの圧力もあり、DCO はこの計画に CCB 事業のための予算を割り当てて実施することを検討している（EDO Community Development の話による）。仮に実現すれば、巨額の支出が予想される。したがって、他の CCB 活動に割かれる予算は必然的に縮小することが危惧される。

3-1-7 シェクプーラ (Sheikhupura)

(1) 地理的情報

北をグジュランワラ、北東をナロワール (Narowal)、西をファイサラバード (Faisalabad)、東をラホール、南をカスールの各 District と接している。イスラマバードからは車で 3 時間程度、ラホールからは 1 時間ほどのところに位置する。面積は 5,960km² であり、以下の Tehsil からなる。

- 1) シェクプーラ (Sheikhupura)
- 2) フェローズワラ (Ferozewala)
- 3) ナンカーナ・サーヘブ (Nankana Sahab)

4) サフダーラバード(Safdarabad)

(2) Zila Nazim、District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

シェクプーラにおいても、Zila Nazim の影響力が非常に強い（行政官らの話による）。Zila Nazim は CCB 事業や JICA のプロジェクトに理解を示しつつも、その要望は本プロジェクトが目指すものとは違いがみられる。例えば、行政官のトレーニングよりも、ドナーからの直接的な資金援助によるインフラ整備に強い関心があった。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community Development の CCB 事業に関する理解度は高いと判断される。その他の行政官については、特筆すべき事実は見受けられない。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼動状況

本年度の CCB 登録件数は 50 件である。実際に稼動しているものはまだない様子である。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府の CCB 関連部局において、スタッフの欠員は特にみられない。

(6) 地方政府の設備状況（コンピューターの設置状況等）

EDO 以上の役職者の各部屋にはコンピューターが設置されている。

(7) 重点開発分野（水・保健・教育）における過去の実績

全国レベルで考えても、シェクプーラの開発は進んでいるといえるであろう。人間開発指標はパキスタン国全土で 4 位である。パンジャブ州の中では、ジェーラムに次いで 2 位である。

(8) NGO や CBO の活動状況

ローカル NGO は多数活動している様子である。大手ドナーによる、CCB 事業に関連した活動は特に展開されていない様子である。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる有力者は特に存在していないものと判断される（行政官らの話による）。

(10) その他政治的・社会的背景

行政官らの話によると、地元出身の国会議員や州議会議員と Zila Nazim との間で

の確執がみられる¹²。

3-1-8 カスール(Kasur)

(1) 地理的情報

インドとの国境沿いにある District である。1976 年、ラホール District の一部であったカスール、チュニアン(Chunian)の両 Tehsil が合併されてカスール District となった。ラホールの東約 55km のところに位置する。イスラマバードからは高速道路を利用して 5 時間弱、ラホールからは幹線道路を利用して 1 時間少々の距離である。面積は 3,995km² で、以下 3 つの Tehsil からなる。

- 1) カスール(Kasur)
- 2) チュニアン (Chunian)
- 3) パトキ (Pattoki)

(2) Zila Nazim、District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

Zila Nazim と DCO との関係は良好であり (EDO Finance & Planning の話による)、プロジェクトを進めるうえでの混乱はないものと思われる。また、両者とも CCB 事業及び JICA の方針について十分な理解を示している。

(3) 関連部署の行政官の CCB に対する理解及び協力姿勢

EDO Community Development には、JICA のプロジェクトや調査の趣旨を理解していないところもみられた。一方、CCB 事業を実施する各行政官は基本的な知識と能力は持っているとは判断される。

(4) Citizen Community Board (CCB) 事業の稼働状況

調査の時点で 103 の CCB が登録されていた。実際に稼働しているものはない様子であった。

(5) 地方政府内の人員配置状況

District 政府の CCB 関連部局において、スタッフの欠員は特にみられない。

(6) 地方政府の設備状況 (コンピューターの設置状況等)

EDO 以上の各役職者の部屋にはコンピューター及び周辺機器が設置されている。

(7) 重点開発分野 (水・保健・教育) における過去の実績

人間開発指標は全国で 8 位 (91 District 中)、パンジャブ州の中では 4 位 (29 District 中) である。今回の調査対象 District の中では 3 位であり、上位に属する

¹² DCO を訪問した際、地元の国会議員や州議会議員が District 政府のスタッフ人事へ関与してきたことに対して、Zila Nazim が強い嫌悪感を表す場面に実際に遭遇した。

といえよう。

(8) NGO や CBO の活動状況

ローカル NGO は多数活動している。大手ドナーによる、CCB 事業に関連した活動は現時点では展開されていない。しかしながら、近い将来 CIDA が本プロジェクトに類似した活動をカスールにおいて開始するとのことである (Zila Nazim の話による)。

(9) 有力政治家・産業資本家・地主等の存在の有無

プロジェクトに影響を与えうる人物は特にいないと判断される (行政官らの話による)。

(10) その他政治的・社会的背景

Zila Nazim と Tehsil Nazim の 1 人との間に不和がみられる¹³。

3-1-9 オカラ (Okara)

(1) 地理的情報

東をカスール、西をサイワル (Sahiwal)、パクパターン (Pakpattan)、北をシェクプーラ (Sheikhupura)、ファイサラバード、南をバハワルナガル (Bahawalnagar) と接する。南西はインドとの国境と接する。面積 4,377km² で、以下 3 つの Tehsil からなる。

- 1) オカラ (Okara)
- 2) ディパールプール (Depalpur)
- 3) レナラ・フード (Renala Khurd)

(2) Zila Nazim、District Coordination Officer (DCO) のプロジェクトに対する理解と協力姿勢

Zila Nazim は教育分野への関心が高い。1987 年から 1988 年にかけては、連邦政府の教育大臣を務めた経験もある人物である。CCB 事業についても、特に教育分野における積極的な推進を期待している。一方で、ドナーへの要望としては資金面での直接的な支援を期待しており、本プロジェクトの方向性とはギャップがみられる。

(3) その他の情報について

訪問した 9 つの District のうち、唯一、オカラでは District 政府に関する十分な情報を収集することができなかった。

限られた日程の中で効率的に調査を進めるため、District に関する基本情報や行政官の意見の一部はアンケート用紙を配布して回答してもらうという方法を用いた。しかしながらオカラにおいては、約束した期日になっても担当者 (EDO Community

¹³ Tehsil Nazim の 1 人が、地元の新聞を通じて Zila Nazim の汚職を告発した。翌日、Zila Nazim は身の潔白を証明するために自らもマスコミ関係者を集めてその Tehsil Nazim を District 政府に呼び付けたが、Tehsil Nazim はそれに応じなかったという一連の騒動があった。

Development に回収を依頼) からアンケート用紙が回収できなかった。JICA に対する協力姿勢はないものと判断し、プロジェクトのためのモデルディストリクト候補の選択肢からオカラは外した。

3-2 ドナー及び関連機関の動向

3-2-1 UNDP による NRB の支援と DTCE の活動

UNDP は NRB を通じて、CCB 事業実施の支援組織である Devolution Trust for Community Empowerment (DTCE) を発足させている (設立のための資金として、UNDP が 150 万ドルを、CIDA が 50 万ドルを支出)。UNDP によると、DTCE は地方政府と地域住民との間での相乗効果が促進されるための触媒として、全国規模で機能していくとのことである。地域開発のための権利と責任を、地域住民と政府がともに担うことを通じて双方の新しい関係を構築することを目指し、DTCE は以下 4 つの目的を掲げている。

- (1) 地域住民による CCB 活動を促進する。
- (2) 地域住民の参加とエンパワーメントに関する、地域住民と地方政府の能力を高める。
- (3) CCB による地域開発プロジェクトに対して資金面での支援をする。
- (4) 地方において、地域住民のエンパワーメントが高まる環境づくりを奨励する。

方針としては、ローカル NGO や私企業、ボランティア等に積極的に活動を外注することにより、地域レベルでのネットワーク化を図ること、明確で簡潔な情報システム及び事業システムを構築すること、汚職のない透明性の高い事業運営等が上げられている。今後、これらの方針のもとに、全国規模での活動展開をしていくとのことである。しかしながら、現時点では具体的な活動内容が定まっていない様子であり、今後の動きは不透明である。

3-2-2 World Bank

World Bank は現在のところ、ガバナンス分野のセクションは設置しておらず、専門家も特に配置していない。しかしながら、地方分権化に基づき、地方政府向けの援助を展開している。例えば、北西辺境州 (NWFP) において地方のインフラ整備のために 330 万ドルの援助をしている。また、水や公衆衛生等の分野において、主に Tehsil 政府を対象としたトレーニングや技術協力を実施している。今後これらの援助活動に、住民による CCB 活動を関連付けていく方針であるとのことである (Country Team Leader らの話による)。

3-2-3 Asian Development Bank (ADB)

地方分権化に関連する分野において、ADB は幅広い支援を展開している。ガバナンス分野の専門家を配置し、援助分野は政策支援、財政の分権及びファイナンシャルマネージメント、法律整備、住民参加の促進等、多岐にわたって実施している。

ADB は、2002 年に既に Decentralisation Support Programme (DSP) として地方分権化等の行政改革支援に 300 万ドルの支援を決定していた。その一環として、2003 年の 10 月には地方行政能力向上のための技術協力支援 [Technical Assistance (Phase-1) for Local Government Performance Enhancement] を実施している。

第4章 考察（モデルディストリクトの決定）

以上の調査結果をふまえて JICA パキスタン事務所や立ち上げ専門家とともに検討した。結果、プロジェクトのモデルディストリクト最終候補としてハフィザバードを選出した。以下、ハフィザバード選出に至った主な理由を述べる。既にオカラは選択肢から外れているため、残りの8つの District について話を進める。

第一に、モデルディストリクト選定基準項目に沿って総合的に検討した結果、ハフィザバードが8つの District の中で最も平均的な値を示していたことがあげられる（付属資料3. 立ち上げ専門家活動概要の別添1を参照）。本プロジェクトにおいては、プロジェクト終了後もモデルディストリクトで得られた成果が他の地域に波及していくことも想定している。したがって、モデルとなる地域は開発レベル等の面で極力標準的な District であることが望ましい。

加えてハフィザバードの利点として、District の規模が比較的小さいことがあげられる。面積や人口規模も今回訪問した District の中で最小であり、Tehsil が2つのみである。したがって、パイロット的な位置づけでもある本プロジェクトを実施するうえでは適切であるといえる。

他方、選定基準の中で特に重要度の高い項目を基に消去法で検討しても、ハフィザバードがモデルとして適切な District であることが浮き彫りになる。

例えば、まずチャクワールとマンディ・バハディーンは候補から外れるであろう。なぜなら、District 政府内の情勢が不安定であるからである。本プロジェクトは、地方政府の組織と人材の両方へのアプローチを行うことを想定しており、そこでは組織内のチームワークや指導者のリーダーシップが不可欠である。したがって、Zila Nazim と行政官の間で軋轢のあるチャクワールや、Zila Nazim と議会との対立が生じているマンディ・バハディーンは、いずれにおいてもプロジェクトを円滑に進めていくには困難が予想されよう。

次に、アトックとシェクプーラにおいても、本プロジェクトを実施することは難しいと判断される。Zila Nazim の考えと本プロジェクトの方向性が一致していないことが大きな理由である。本プロジェクトは CCB 事業が円滑に実施されることを目指しているが、アトックの Zila Nazim はこの事業自体にあまり期待をしていない。またシェクプーラに至っては、Zila Nazim が JICA に求めるものは直接的な資金援助のみである。しかしながら、これは本プロジェクトの趣旨ではない。District の最高権力者である Zila Nazim は本プロジェクトにおいてもキーパーソンの一人であるが、その人物と JICA の事業やプロジェクトの方針に対する認識のずれがあれば、プロジェクトの遂行において多くの困難が伴うことが予想されよう。

第三に、他のドナーや援助機関との同一地域での類似したプロジェクトの重複は避けるべきである。したがって、NRSP が既に活動を展開しているジェーラムや、本プロジェクトに類似した活動が CIDA によって実施されることが決まっているカスールは、本プロジェクトの対象地域から外すことが望ましいと判断される。結果、消去法においてもハフィザバードが選択肢として妥当であると判断された。

以上をふまえ、パンジャブ州政府に対してハフィザバードでのプロジェクト実施を打診

するプレゼンテーションを行った。協議の末、最終的に先方の同意も得られハフィザバー
ドがプロジェクトのモデルディストリクトとなった。

参考文献・資料

- 1) 国際協力事業団、(2003)、*JICA FRONTER*、2003.5 no. 46, 国際協力事業団、東京
- 2) 独立行政法人国際協力機構、(2003)、*パキスタン国別援助研究会報告書 持続社会の構築と発展に向けて*、独立行政法人国際協力機構国際協力研究所、東京
- 3) 山中一郎編、(1992)、*パキスタンにおける政治と権力 統治エリートについての考察*、アジア経済研究所、東京
- 4) Aziz D., (2001), *Elements of Provincial to District Government Devolution in Pakistan* Governance Reforms in Asia News Letter No. 5, United Nations Development Programme (UNDP)
Available from: http://www.undp-paragon.org/rgp/10_newsletters/june2001_15.htm
[Accessed 8th January, 2004]
- 5) Government of the Punjab, (2003), *District Profile*, Government of the Punjab, Lahore
Available from: <http://punjab.gov.pk/>
[Accessed 23rd December, 2003]
- 6) Hussain A. et al., (2003), *Pakistan National Human Development Report 2003 Poverty, Growth and Governance*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, Karachi
- 7) National Reconstruction Bureau, (2002), *Guidelines for Citizen Community Boards*, Government of Pakistan, Islamabad
- 8) National Reconstruction Bureau, (2002), *The New Local Government System*, Government of Pakistan, Islamabad
Available from: http://www.nrb.gov.pk/local_government/default.asp
[Accessed 22nd December, 2003]
- 9) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Attock*, Government of Pakistan, Islamabad
- 10) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Chakwal*, Government of Pakistan, Islamabad

- 11) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Gujranwala*, Government of Pakistan, Islamabad
- 12) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Hafizabad*, Government of Pakistan, Islamabad
- 13) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Jhelum*, Government of Pakistan, Islamabad
- 14) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Kasur*, Government of Pakistan, Islamabad
- 15) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Mandi Bahauddin*, Government of Pakistan, Islamabad
- 16) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Okara*, Government of Pakistan, Islamabad
- 17) Population Census Organization Statistics Division, (2000), *District Census Report of Kasur*, Government of Pakistan, Islamabad
- 18) The Government of Punjab, (2003), *The Punjab Local Govt. Ordinance, 2001, Rules & Govt. Directives*, Mansoor Book House, Lahore

3. 立ち上げ専門家活動概要

パキスタン国パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト

立ち上げ専門家活動概要

派遣国	: パキスタン国
指導科目	: 地方行政管理兼プロジェクト立ち上げ
所 属	: パンジャブ州政府地方政府・地域開発局
派遣期間	: 2003 年 10 月 19 日～2004 年 8 月 12 日
氏 名	: 川北 博史
本邦所属先	: 社会開発部

第1章 プロジェクト立ち上げ専門家の派遣

1-1 専門家派遣の背景と経緯

パキスタン国においては、2001 年新地方行政法の施行により、地方分権化政策が本格的に開始された。しかしながら、州政府からの権限の委譲先である地方政府では新制度導入当初に混乱が生じ、いまだその影響が残っている。その理由として、①地方行政が依然として中央及び州政府から派遣された国家及び州公務員で行われていること、②新制度に関する情報が末端の地方政府まで十分にいきわたっていないこと、③新制度下における地方政府の役割が明確になっていないこと、④地方政府職員の能力・人員が不足していることなどがあげられる。

新制度の中で取り入れられた Citizen Community Board (CCB) 事業は、2001 年 8 月に発布された新地方行政法の「ボトムアップによる開発及び政策づくり」という理念を実現させるため、同法律により新たに設置された制度のことである。地域住民組織による地域開発活動 (CCB 活動) に対して政府が資金援助を行う。パキスタン国の地域開発における重要政策として位置づけられているがうまく機能していない。10 ヶ年国家計画や州政府の開発計画においても、住民参加を促進する重要政策としてあげられている。また上記の新地方行政法の中にも、わざわざ章立てをされ含まれており、地方分権化や住民参加の促進において、最も重要度の高い政策と考えられる。しかしながら、地方の開発において住民組織の参加を促す新たな行政サービスとして期待された CCB 事業であるが、現時点では多くの地方政府において適切に機能していない。その理由として、①制度はあるが、行政官自身が制度運営の方法がよく分かっていないこと、②制度を活用できるほど住民がエンパワーされていないこと、③CCB 予算の執行が遅れていることなどがあげられる。

これらの大きな 2 つの問題を解決することは、CCB 事業を通じた地域社会の開発を促し、住民の福祉の向上につながるとともに、地方政府の事業実施能力の向上も達成されるであろう。このような状況を踏まえ、CCB 事業に係る業務改善及び行政官の能力開発を通じて、CCB 事業における透明性・効率性の高い行政サービスの運営が行われることを目標とした、「地方行政能力向上プロジェクト」がパンジャブ州政府から要請された。

パキスタン国においての本プロジェクト形成においては下記のような承認のプロセスを経ることが必要とされている。

(1) コンセプト・クリアランス・ペーパー（州政府作成）

文字通り、プロジェクトのコンセプトを簡潔に記載したもの。プロジェクト名、実施機関、プロジェクト目標、プロジェクト活動、投入予算などの概要を記載する。州政府開発委員会（Provincial Development Working Party：PDWP）の承認、中央政府開発委員会（Central Development Working Party：CDWP）の承認を経る。コンセプト・クリアランス・ペーパーの CDWP での承認後、PC-1 の承認作業に移ることが可能になる。

(2) PC-1（州政府作成）

プロジェクト目標、活動、予算、実施の背景などを詳細に記載したもの。プロジェクト自体に関する項目のみならず、国家計画、州政府開発計画（パンジャブ州は州政府の PRSP を作成している）との整合性、他ドナーとの協調に関しても記載する必要がある。コンセプト・クリアランス・ペーパーの CDWP での承認後、PDWP の承認、CDWP の承認を経る。なお、PC-1 を CDWP の議題で取りあげるためには、原則 CDWP 開催日の 2 週間前に CDWP の事務局に PC-1 を届ける必要がある。

(3) 技術協力に関する要請書

PC-1 が CDWP で承認されたあと、州政府より技術協力要請書が財務省経済局に送られ、財務省経済局より在パキスタン日本大使館向けにパキスタン国としての本技術協力に関する要請書が提出される。これによって、プロジェクト関係者（州政府・財務省経済局・地方政府）の R/D への署名が可能になる。

※ PDWP は月二回程度、州政府計画開発局の議長の日程及び審査案件数などを見ながら、不定期に開催される。CDWP に関しては、月 1 回委員会メンバーの日程調整などのうえ開催される。

上記のようなプロセスを、調査団において実施していくことは困難であり、特に PC-1 作成に際しては、州政府の作成をサポートし、各項目に関して調整を頻繁に行う必要があり、2つの開発委員会の開催時期及び委員会メンバーへの働きかけも重要になってくる。そのため、パンジャブ州政府と協議した結果、州政府地方政府・地域開発局次官をカウンターパートとして、地方行政管理兼プロジェクト立ち上げ専門家を派遣し、プロジェクト活動に関する協議・調整とプロジェクト承認作業のサポート・促進を図ることとなった。

1－2 専門家の主たる業務

派遣専門家の主たる業務は以下のとおり。

- (1) パキスタン地方行政サービス向上プロジェクトのプロジェクト形成に向けて必要な調査・分析をパキスタン国側とともに実施する。(コンセプト・クリアランス・ペーパー・PC-1・R／Dなどの作成サポートのための資料収集など)
- (2) パキスタン地方行政サービス向上プロジェクトのプロジェクト実施に向けて必要な書類をパキスタン国側とともに作成する。(コンセプト・クリアランス・ペーパー・PC-1 の作成・承認のサポート、R／Dなどの作成・締結)
- (3) カウンターパート機関（パンジャブ州政府・モデルディストリクト政府）とともにプロジェクト活動に関しての協議を行う。
- (4) その他、プロジェクト実施体制の整備（専門家の A-1 取得など）、各ドナーとの調整など（現場レベル）の業務を実施する。

第2章 業務実施の概要と成果達成状況

2-1 プロジェクト形成調査・分析

(1) 活動内容及び成果達成状況

1) モデルディストリクト選考調査

第二次事前評価調査団によるモデルディストリクト選考調査の調整業務を、州都ラホールにおいて州政府と行う。調査団がパンジャブ州政府北部の9 District に対してフィールド調査を行う際に、州政府への要請及び協議を行った。また、第二次調査団帰国後、ローカルコンサルタントへ、本項目に関する追加調査及び報告書作成指導を行った。

第二次事前評価調査団が、District を移動するごとに州政府（州都ラホール）に立ち寄る必要もなく、効率的な行程で調査実施が可能になった。また、調査団の希望する日程と District 政府の都合を州政府とともに調整することにより、調査団が適切なタイミングに入ることが可能になり、ほとんどの District 政府の対応が、ラマダン中にも関わらず好意的かつ協力的であった。

2) 統計データなど分析

第二次事前評価調査団で行った統計データの整理及び追加データの収集を、ローカルコンサルタントに指示、実施する。1998 年国政調査、州政府統計局資料、人口統計省及び各ドナー調査報告書を収集・整理を行った。

一般的に入手できる、ほとんどのデータに関しては収集。ただし、District レベルまで、指標を取っているものは、種類が限られていることが判明。そのため、今回は入手ができなかった教育情報管理システム（Education Management Information System : EMIS）・保健情報管理システム（Health Management Information System : HMIS）などの情報が今後必要になると思われる。これらの情報は本来であれば、公的な目的のために使われるはずなのであるが、一部の者の既得権化しており、一般的には入手が難しいようである。

3) CCB 現状調査

第二次事前評価調査団において実施された CCB 現状調査に関して、ローカルコンサルタントへの報告書作成の指示を行う。その後、ハフィサバードがモデルディストリクトに決定したのち、District 政府コミュニティ開発局に対して聞き取り調査を行う。

第二次事前評価調査団において実施された CCB 現状調査に関しては、第二次調査団報告書を参照。その後、2004 年6月現在のハフィサバード CCB 事業の状況調査票を作成。

(2) 具体的成果品リスト

モデルディストリクト選考レポート（英文、別添1）、2004 年6月付ハフィサバード CCB 事業状況調査票（英文、別添2）。

2-2 プロジェクト実施協議

(1) 活動内容及び成果達成状況

1) モデルディストリクト選考協議

2003 年 12 月 30 日、それまでの第二次事前評価調査団の調査結果を受けて、パンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官とモデルディストリクト選考の協議を行う。事前に、地方政府・地域開発局次官補佐との協議では JICA 側の選択（ハフィサバード）に対して州政府としては意見があるとのことであったが、調査団からの資料の提示及びプレゼンテーションを実施したあとの協議では、次官から JICA 側の調査へ非常に高い関心を示され、モデルディストリクトとしてハフィサバードを選ぶことへの同意を得られた。

2) コンセプト・クリアランス・ペーパー

上記の合意に基づき、地方政府・地域開発局次官補佐と立ち上げ専門家によりコンセプト・クリアランス・ペーパーの作成に着手。2004 年 1 月上旬に完成し、地方政府・地域開発局次官の承認を経て、PDWP へ提出。この時期のパンジャブ州政府計画開発局次官は、JICA に対し非常に協力的であり、交渉もスムーズに行われ、局内での承認も迅速であった。2004 年 1 月下旬、PDWP においてコンセプト・クリアランス・ペーパーが承認される。

その後、立ち上げ専門家が、CDWP にコンセプト・クリアランス・ペーパーを持ち込むとともに、担当審査官に対してプロジェクトコンセプトの紹介を行う。さらに、イスラマバードにアシスタントを常駐させ、CDWP のへのフォローアップを強化し、2004 年 3 月、CDWP において承認される。

3) PC-1

2004 年 1 月、コンセプト・クリアランス・ペーパーが地方政府・地域開発局において承認された時点で、PC-1 ドラフトの作成を地方政府・地域開発局次官補佐と立ち上げ専門家によって開始する。前述のように PC-1 の作成のためには多くの情報必要になるため、パンジャブ州政府、District 政府、各ドナーなどからの情報収集を積極的に行うとともに、予算積算のための、市場調査などを州政府とともに実施した。3 月上旬に、PC-1 が地方政府・地域開発局次官の承認を受け、計画開発局にわたる。その後、計画開発局において、計画開発局議長（最上位職）及び次官の突然の人事異動が行われる。その影響から、本 PC-1 に関して 2004 年 4 月に事前 PDWP が実施されることになり、地方政府・地域開発局次官補佐と立ち上げ専門家が参加し、PC-1 についての説明を行う。

同年 5 月、PDWP によって PC-1 の承認が行われ、CDWP へ送付される。その後は、コンセプト・クリアランス・ペーパーと同様に PC-1 の紹介とアシスタントのフォロー、さらには 6 月に赴任した、本プロジェクトの地域開発／業務調整専門家のサポートを受け、6 月 24 日、CDWP にて承認される。

4) R/D 及び M/M

2004 年 4 月頃から、コンセプト・クリアランス・ペーパー及び PC-1 の状況を見ながら R/D 及び M/M の作成を開始する。なお、PDM に関しては 2003 年 11 月ごろから継続的に本部との協議・修正を行っていた。同年 6 月には CDWP での PC-1

の承認が見込まれていたころから、承認後早期のR/D締結ために、R/D締結の手順に関する確認作業に入る。7月中旬にはR/D承認の予定であったが、本部修正を経たために7月下旬に修正、さらにはEADとのR/D承認プロセスの調整に時間を要し、最終的には8月12日付でパンジャブ州政府地方政府地域開発局次官、同計画開発局次官、EAD次官、ハフィサバードNazimによって調印される。

(2) 具体的成果品リスト

M/M (モデルディストリクト選考、別添3)、コンセプト・クリアランス・ペーパー、PC-1。

(3) 計画と進度に齟齬

PC-1の承認に関しては、パンジャブ州政府計画開発局の議長・次官の人事異動が2004年3月末に行われ、新議長が研修中のため、PDWPがしばらく開かれず、PDWPを待っている間に、CDWPへの提出を逃した(約2か月の遅れ)。

2-3 プロジェクト実施のための準備作業

(1) 活動内容及び成果達成状況

1) A-1 フォーム取り付け

2004年3月のコンセプト・クリアランス・ペーパーのCDWPでの承認を受け、プロジェクト専門家に対するA-1フォームの作成、取り付けを開始する。5月初旬にパンジャブ州政府より専門家要請書がEADに向けて送付される。

2) プロジェクト要請書取り付け

当初、コンセプト・クリアランス・ペーパーのCDWPでの承認後、EADから在パキスタン日本大使館に対して、要請書が発出されるとの認識でいたため、上記専門家要請書取り付けの際に、併せて要請するようパンジャブ州政府に要請し、その旨要請書のカバーレターに記載された。しかしながら、最終的にEADから大使館宛の文書の中にはプロジェクト要請の記載はなかった。のちにR/D協議の際に判明したところによれば、EAD内部でも要請書の発出の手順に関しては、コンセプト・クリアランス・ペーパー承認後・PC-1承認後の2つに意見が分かれていた。結果的には、2004年6月下旬にCDWPでのR/D承認後、8月上旬に発出された。

2-4 その他

(1) 活動内容及び成果達成状況

1) 次官研修実施

2004年3月頃よりカウンターパートであるパンジャブ州政府地方政府・地域開発局次官の本邦における研修を計画。JICA社会開発協力部猪又特別嘱託と連携し、5月10日から1週間の日程で「Participatory Projects in Japanese Local Governments」というタイトルで実施した。

研修帰国後は、次官のプロジェクトに対する理解と関心が増え、プロジェクトの活動への協力する姿勢が強まった。

2) プロジェクト事務所立ち上げ

a) パンジャブ州政府内事務所

2004 年 2 月州政府地方政府・地域開発局の所有する、ビルの 4 階に執務スペースを確保する。地方政府・地域開発局次官の事務所から車で 5 分と位置的には問題がなかったが、建物への電気の供給状態が悪く、特に午後 3 時以降の停電は頻発して起こっている。これらの状況から、政府の建物の外に事務所を識字プロジェクトとともに賃貸することになった。

b) JICA パンジャブ事務所

2004 年 7 月より賃貸開始。地方組織分析調査委託のコンサルタントチームとの打ち合わせ、プログラムオフィサーの面接などで使用する。また、電力供給の状態もパンジャブ州政府内の建物よりも良好である（2004 年 8 月現在）

c) ハフィサバード事務所

ハフィサバードが District と分割されたのは 1993 年と新しく、そのためインフラ環境が整っていない。District 政府自身も建物を借り上げているということから、JICA のプロジェクト事務所も物件を探し、事務所部分に関しては District 政府の負担ということで合意している。

(2) 計画と進度に齟齬

立ち上げ専門家赴任以来、自身 4 回にわたって現地での物件調査、さらにローカルスタッフの一週間程現地に派遣、District 政府自ら物件調査などを実施したが、農村部ということもあり、物件の選定に苦慮している（物件の絶対数が少ない、物件賃貸の約束をしても、すぐに解消されるなど）。

第3章 指導分野及びその関連分野におけるパキスタン国の現状と問題

点

パキスタン国においての地方分権化は、第1章「1-1 専門家派遣の背景と経緯」のところでも述べている混乱が、定着しつつある状況と考えられる。新制度上、選挙で選ばれた Nazim という首長が生まれ、官僚の権限が大幅に削減され、州政府から District 政府に多くの権限が委譲されたところで止まっているのがパキスタン国の分権化の現状である。新制度もやはり、住民サービスの改善や行政の改革は生み出すことはできなかったと人々が思い始めるころかもしれない。その問題点は以下の根本的な理由から発生している。

(1) 不完全な地方分権化

英国植民地時代からの地方統治のシステムから脱却できていない。依然として州政府が財政・人事を握っており、地方政府の独自性が出しにくい状態にある。しかしながら、地方政府自身も統治から自治に向かって進んでいけるほど能力が備わっているわけではないので、現実的には住民にやさしい地方統治を効果的に行い、州政府から地方行政官及び地方政府への徐々に能力の委譲に努めていく必要がある。さらにパンジャブ州・シンド州以外の2州では、行政の統治能力よりも部族の力が強いと思われ、分権化もうまく進んでいない。

(2) 地方性の欠如

パキスタン地方政府の幹部職員は、すべて中央政府及び州政府の公務員で構成されている。さらに、人事異動の期間も2年以下と非常に短く、地元出身者も少ない。このような状況のもとでは、地方の開発を懸命に行うという気運は非常に生まれにくく、現在の状況を大過なくすごして、次の機会に移っていくという気持が大勢をしめている。街おこし・村おこしの気持ちを持っている地方行政官を作り出していかなければ、首長が地元出身であっても、多くの成果を地方政府が生み出すことは難しい。

(3) 地方政治の混乱

新地方行政法の施行に伴い、間接選挙ながら選挙で選ばれた Nazim (首長) がトップにつき、地方政府を運営していくことになった。しかしながら、選挙区出身の国会議員・州議会議員との間で権力争いが繰り広げられている場合もみられ、各議員も巻き込んで、裁判沙汰になっているケースもみられる。今回、Nazim に権限を多く持たせているため、Nazim の能力或いは周囲との関係によって地方政府間での開発にかなり差が出ているケースがみられる。住民が政争を止めることが不可能なパキスタン国においては、地方政治の混乱は直接、住民サービスの低下につながりかねない。

第4章 今後への提言

今回の業務の反省点としては、各開発委員会での承認後の議事録に係る時間を読み間違えたことである。例えば、本プロジェクトのコンセプト・クリアランス・ペーパーが PDWP で承認されたとしても、他の事業のコンセプト・クリアランス・ペーパーなどの結果を集め PDWP の議事録を作成するのに非常に時間がかかり、CDWP に書類が届くのには 10 日から 2 週間ほど必要とすることである。CDWP が月 1 回で、2 週間ほどの準備期間を必要とされていることを考えると、この議事録作成に係る時間を短縮させることは非常に重要である。

次には、プロジェクトの目標などの重要項目の大きな変更は、PDWP の承認以降ではパキスタン国側との大きな問題ともなりうる可能性があるということである。JICA 側としては PDM、R/D 及び M/M などの作成・決裁は PC-1 の作成よりもあとになると思われるが、PC-1 の PDWP 承認前にカウンターパート機関などと PC-1 に関する M/M を交わすなどして、本部・事務所・プロジェクト・パキスタン国側との PC-1 の内容に関するコンセンサスを作り上げる必要があったと考える。

別添 1. モデルディストリクト選考レポート

別添 2. 2004 年 6 月付ハフィサバード CCB 事業状況調査票

別添 3. モデルディストリクト選考に関する M/M

SELECTION OF MODEL DISTRICT

Report

[February, 2004]

Prepared by:

Second Preparatory Study Team

Comprising Osamu Inomata, JICA Expert &
Mr. Shahid Mehmood, Senior Advisor to JICA
Study Period from October, 2003 to December, 2003

Corrected by:

Imran Moin, Assistant Project Coordinator
JICA Devolution Support Project

BACKGROUND

Japan International Cooperation Agency (JICA)'s *Second Preparatory Study Team* carried out Pre Socio-economic Survey and Organization Analysis in the months of October, November and December 2003 in the following nine districts of Punjab Province: -

S.#	Name of the District	S.#	Name of the District
1	Attock	6	Hafizabad
2	Jhelum	7	Sheikhupura
3	Chakwal	8	Kasur
4	Mandi Bahauddin	9	Okara
5	Gujranwala		

The aim of the exercise was to: -

- ✧ select a Model District out of the nine proposed Districts of Punjab;
- ✧ analyze the current situation of Citizen Community Boards (CCB) in the nine selected districts.

An interesting question that comes in mind at this stage is;

Why to choose one Model District? Why not all the nine Districts?

In fact, Project's aim is to create a model, a model that is rather on a smaller scale comparatively, but ensures effective outputs and sustainability. The idea has been carefully conceived and it thoroughly depicts a steady and consistent approach of JICA towards the Project Formulation. It has been perceived that after successful completion of the project, the results/findings shall be easier to be replicated to the other districts of Punjab.

CRITERIA

A 10 point criteria covering the Geographical, Political and Social aspects as well as containing some General information about the selected nine districts was devised. The criteria are given as under: -

- 1. Geographical Conditions:** Does the district frequently accessible? Is it near to the some known highway or expressway? How big the district is? What is its population? How far away is it from the Federal and the provincial capital? This type of information is enquired under this criterion.
- 2. Attitude of Leadership:** How district administration perceive the project. What sort of inter-relationship exists in the hierarchy of the Leadership i.e. Zila Nazim, DCO, Naib Nazib etc. How flexible they are towards accepting this project? These are the important areas that need to be addressed under this criterion.
- 3. Understanding Level of Citizen Community Boards (CCB) on the part of Local Government Officials:** Do the official have know how about the rules that are invoked for the strengthening of new setup? Are they familiar with the procedures relating to creation and functioning of CCB? Its important to know their stance about the CCB and that is what these questions are all about.

4. **Situation of Citizen Community Boards:** How many registered CCBs are there? What is their existing performance or outcome? What are the factors responsible for the discouraging the process so far? To get a picture of the actual situations, its important to find the answers to the above mentioned questions. An environment conducive for setting up of CCB and their functioning can be a very strong aspect in choosing a model district.
5. **Local Government Personnel Setup:** Is there enough staff employed in the district administration which can facilitate in the effective functioning. At times the post does exist but no incumbent is performing there or in other words its vacant. What are the reasons and how can a suitable candidate is placed on the vacant post. What is the rule position? And how long it takes to accede to any such request?
6. **Facility & Equipment situation of Local Government:** How well equipped are their offices? What type of furniture, fixture and office automation tools are being utilized by the Local Government staff? This will not only help in evaluating their working conditions but will also be showing the motivation of Local Government staff in performing their duties effectively.
7. **Experience & Results of Water, Health and Education Sector:** Under this criterion the aim is to obtain information about the basic health and education facilities available within the district. Do the people have access to clean drinking water and water for hygiene and irrigation? The use of spot survey and acquiring data from the research and statistical publication can be useful in getting a clear picture of the infrastructure situation in the past as well as at present.
8. **Role of Donors, NGOs & CBOs:** What sort of activities are carried out in the presence (if any) of Donor, NGO or CBO. How effective their role had been in the welfare of the community and what is the attitude and opinion of people towards them?
9. **Situation of Politician, Businessmen & Feudal:** How influential these people are and what sort of role they can play in the backdrop of their influence. Is there lot of business activity going on in this particular district? And how effectively these politicians, businessmen and feudal are inter-knitted with each other?
10. **Social & Political Characteristics:** What are the customs? Are their any special features of their culture? What types of communities inhabit the area? And in terms of political perspective are the elites from the ruling part and how strong is the opposition group?

Abiding by these parameters and evaluating each criterion on its merits and demerits the aim was to choose a District that bears a moderate political as well as economic profile, a district which is neither classified amongst the high ranked district in terms of its development and nor does it falls to any un realistic lower ranking. In other words an Average sort of District possessing a more flexible attitude and bearing a conducive environment to accommodate and anticipate our project is something what we aimed at.

CONCLUSION

After in depth analysis and taking into consideration all the moderate standards that were conceived for the task, the district that turned out to be the most preferable Model District was **Hafizabad**. The selection can be justified as under: -

■ Average District

Data from JICA study

The socio-economic exogenous parameter table compiled during the visits to all the nine districts, by the Second Preparatory Study Team, helped defining a following ranking table (**Table-1**) whereby points were allocated to the districts on their occurrences in the socio-economic exogenous parameter table. For example the table shows that the District of Attock has been ranked No.1 (R1) one time, similarly ranked No.2 (R2) one time and so on, in the exogenous parameter table. The other ranking for various districts are worked out on the same pattern.

Table: 1 Ranking Table

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
Attock	1	1	0	7	2	2	3	2
Jhelum	4	0	2	0	3	3	2	4
Chakwal	1	4	1	0	3	6	1	2
Mandi Bahauddin	0	1	1	2	4	1	6	3
Gujranwala	8	4	2	1	2	0	1	0
Hafizabad	1	0	0	4	2	2	3	6
Sheikhupura	3	6	5	0	2	2	0	0
Kasur	0	2	6	5	0	2	2	1
Okara*	0	0	0	0	0	0	0	0

R = Ranking

*Data could not be acquired from Okara

Like stated earlier the idea was to select an average or a moderate district therefore, eliminating the first three rankings i.e. R1, R2, R3 and last three i.e. R6, R7, R8 along with Okara. **Table:2** shows the mean ranking values R4 and R5 along with the corresponding totals.

Table: 2 Mean Ranking Table

	R4	R5	Total
Attock	7	2	9
Jhelum	0	3	3
Chakwal	0	3	3
Mandi Bahauddin	2	4	6
Gujranwala	1	2	3
Hafizabad	4	2	6
Sheikhupura	0	2	2
Kasur	5	0	5

On the basis of points availed by the individual districts in the middle or mean rankings, **Table:3** gives a final out look of the whole exercise in a sorted manner.

Table: 3 Sorted Mean Ranking Table

	R4	R5	Total
Attock	7	2	9
Mandi Bahauddin	2	4	6
Hafizabad	4	2	6
Kasur	5	0	5
Gujranwala	1	2	3
Chakwal	0	3	3
Jhelum	0	3	3
Sheikhupura	0	2	2

The top four average ranked districts in terms of our criterion therefore, turned out to be Attock, Mandi Bahauddin, Hafizabad and Kasur securing 9, 6, 6 and 5 points respectively.

Human Development Index

Pakistan National Human Development report 2003 by UNDP provided us with yet another proof for the justification of selection of Hafizabad. In terms of Human Development Index (HDI), out of 91 Districts of Pakistan, Hafizabad is ranked at number 46 with a HDI of 0.486 therefore, in this respect Hafizabad turned out to be an average district with its overall ranking lying exactly in the middle.

The HDI comprises of three main components i.e. Health, Education and Income. The higher is the Human Development Index the better is the situation of social infrastructure and quality of life of the people vis-à-vis. Our study though covered Education and Health components while framing the exogenous parameter but the income sector remained untouched. Taking income in to account as well interestingly, real GDP per capita (PPP\$) [Purchasing Power Parity in US Dollar] of Punjab turns out to be 1770 in this report while adjusted real GDP per capita (PPP\$) index is .281. When compared with Hafizabad, its real GDP per capita (PPP\$) was 1798 and adjusted real GDP per capita (PPP\$) index was .286 both these figures fall to an average range when compared with the other districts of Punjab thus supporting our claim for Hafizabad being the average district.

Punjab-Poverty Reduction Strategy Paper

The Punjab-Poverty Reduction Strategy Paper (P-PRSP) by Planning and Development Board, Government of Punjab published in October, 2003 provides a list of Districts in terms of Deprivation Ranking of all the 34 Districts of Punjab (P13; Table 3.1 of the P-PRSP). A profile of concentration of poverty within Punjab has been developed by Social Policy and Development Center (SPDC), in terms of deprivation, which represents the inverse of development. In this respect, 34 districts of Punjab have been ranked in terms of the index of multiple deprivation into three groups i.e. low deprivation, medium deprivation and high deprivation on the scale [1= Least Deprived to 34= Most Deprived]. Again Hafizabad District ranking is at No.15 in this table out of 34 thus falling in the medium deprivation range.

Choosing an Average District consequently, linked with few other befitting factors thus, supporting selection of Hafizabad.

■ Other Befitting Aspects

Firstly, Hafizabad like many other districts of Pakistan relies upon its agriculture sector. Being comparatively a small district having an area of 2367 Sq.Km, 80% of its land is

cultivated area with Rice and Wheat being the main crops. As per Development Ranking of Districts in Punjab issued by Punjab Economic Research Institute in their Publication No.354 of December, 2001 out of 34 districts of Punjab, 27 are relying mainly on their Agriculture sector which contributes to around 79%. Choosing a district that is basically an agriculture district and creating a model in that district will definitely set an example and after the successful completion of the project, the results and findings shall be more suitable and easy to be replicated to other districts of not only Punjab but Pakistan as well.

Secondly, the attitude of District Administration is strongly positive and they are happy and eager for having the project with JICA in Hafizabad. Significantly, the Zila Nazim is the winner of a Pillar Award for the Best Nazim of the country and he is having very cordial relations with the District Coordination Officer.

Thirdly, District Hafizabad consists of only two Teshils i.e Hafizabad and Pindi Bhattian. In order to understand current local government environment and identify strengths and weaknesses of all stakeholders, the small scale district has an advantage as an incubator of the pilot project.

ハフィサバード CCB 事業状況調査票 (2004 年 6 月)

Information about CCB situation in district Hafizabad

<i>S. No</i>	<i>Description</i>	<i>Required information</i>
1	Total number of registered CCBs till the date of January 01, 2004	45
2	Total number of the functional CCBs till the date of January 01, 2004 (The detail of these CCBs is attached below)	05
3	Total number of Schemes that have been approved in 5 CCBs (one CCB can have several project simultaneously)	09
4	The number of CCBs that have not been submitted their proposals after registration	26
5	Number of CCBs which could not get approval for their proposals	14
6	Total allocated budget for CCBs in Hafizabad (2002-2003) Rs. 23.98 Million (2003-2004) Rs. 23.98 Million (May-June 2004) Rs. 50 Million	Rs. 97.96 Million
7	The CCB with maximum financial outlay	Rs. 2,355,000

8	The CCB with minimum financial outlay	Rs. 340, 000
9	Total budget of 09 schemes	Rs. 9.8557 Million

Detail of CCBs and about their schemes

S #	Citizen Community Board	Union Council #	Address	Project	Budget
1	Apna Citizen Community Boarde	UC # 39	Mirza Bhangsika, Tehsil Pindibhattian	Construction of Burial/Funeral Place	Rs. 1, 265, 200
2	Jiway Pakistan Citizen Community Board	-	Thatha Khokhran, Hafizabad	Construction of Drainage system & Street Soling	Rs. 340,000
3	Shelter Citizen Community Board	-	Wark Colony Kot Niha	Construction of boundary wall of graveyard	Rs. 736,000
4	Shelter Citizen Community Board	-	Wark Colony Kot Niha	Construction of Drainage system & Street Soling	Rs. 829,000
5	Sada Citizen Community Board	-	Dhaku Shahana	Construction of Drainage system & Street Soling	Rs. 1,923,000
6	Sada Citizen Community Board	-	Bimianwala	Construction of Drainage system & Street Soling	Rs. 713, 500
7	Sada Citizen Community Board	-	Thatha Noorshah	Construction of Safety wall of Thatha Noorshah	Rs. 546,000
8	Shelter Citizen Community Board	-	Moza Kot Panah	Construction of Drainage system & Street Soling	Rs. 1,148,000
9	Shelter Citizen Community Board	-	Alipur Road, Kotpanah	Construction of road	Rs. 2,355,000
Total		Rs. 9,855,700/ Rs. 9.8557 Million			

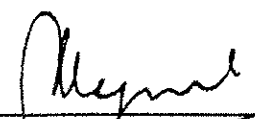
MINUTES OF MEETING
BETWEEN
JICA EXPERT FOR THE PROJECT FORMULATION & JAPANESE 2nd
PREPARATORY STUDY TEAM
AND
SECRETARY, LOCAL GOVERNMENT & RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT
GOVERNMENT OF PUNJAB

The JICA Expert for the Project Formulation and Japanese 2nd Preparatory Study Team organized by Japan International Cooperation Agency (JICA) held a meeting with the Secretary, Local Government & Rural Development Department, Government of Punjab on December 31st, 2003 for the purpose of selecting a Model District out of the 9 Districts of Punjab that were surveyed by the Study Team.

The meeting comprises a Presentation from the Study Team as well as a session of the discussion session for the selection of Model District. As a result of the discussions, both sides agreed on the location of the Model District Hafizabad. The matters and the thematic issues discussed and finalized in the meeting are enclosed on the following attachments.

Lahore, December 31st, 2003


Mr. Kawakita Hirofumi
JICA Expert for Project Formulation


Mr. Nagibullah Malik
Secretary (LG & RD)
Local Govt. & Rural Department
Government of Punjab

ATTACHMENT

1. GOAL PRESENTATION OF 2nd PREPARATORY STUDY TEAM

- a. Selection of a model from the nine districts of Punjab.
- b. Orientation and mobilization of all the stakeholders on Citizen Community Boards (CCBs)
- c. Preliminary Baseline & Diagnostic Survey
- d. Preparation of the research instrument prototypes for socio economic survey and organization analysis
- e. Identification of the impediments of the system and preparation of the recommended action plan to mobilize the stuck up CCB system

2. REPORT ON THE FRUITS OF THE 2nd PREPARATORY STUDY TEAM

A summary report of the 2nd Preparatory Study Team on the selection of Model District out of 9 preliminary districts selected for the socio economic survey was also provided to the Secretary (L&G) elaborating salient aspects of the study along with the outputs.

3. THE MODEL DISTRICT

After evaluating the outcomes of the study in the discussion, both sides unanimously decided Hafizabad as the Model District for the launching of Devolution Support Project.

4. PLANNING COMMISSION (PC) - 1

Having decided the Model District a major headway was made towards creating a PC1 envisaging Hafizabad. The PC1 is intended to be got approved by the Government of Pakistan by the end of March, 2004.

5. THE WORKSHOP

From the Government's side it was desired to share the outcome of the Study Team's Field Survey with the stakeholders of the nine focused Districts. Therefore, the possibility of holding a workshop in January, 2004 also came under discussion.

6. FACILITATION OF CITIZEN COMMUNITY BOARDS

The Local government and Rural Development Department, Government of Punjab appreciated the efforts of the study team and showed their interest in the information reported by the study team. The present scenario of the CCB's was explained by Government of Punjab. It was informed that there is a strong will among the Government and the community to establish CCBs. However, there is a dire need for improvement and empowerment of the system. The factors and the elements effecting the stuck-up of CCBs shall be clarified in the report from 2nd Preparatory Study Team. In the project, it will be ensured by the efforts from both sides to have a strategy to curtail the role of NGO's and CBO's in the Districts regarding to CCB. Bridging the gap between the less prosperous and prosperous areas by this cooperation will be throwing the light on scenario, scope, history of the region and its geographical importance in terms of development.

7. SCHEDULE OF THE PROJECT FORMULATION

The following schedule of events shall be implemented by both sides.

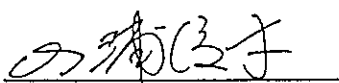
S.#	Date	Task
1	6 th January, 2004	Visit of Hafizabad
2	13 th January, 2004	Workshop Proposal
3	15 th January, 2004	Report from 2 nd Preparatory Study Team
4	19 th January, 2004	PC1 Draft

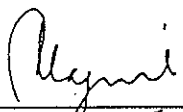
RECORD OF THE DISCUSSIONS
BETWEEN
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY
AND
AUTHORITIES CONCERNED
OF THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN
ON
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR THE PROJECT
ON
IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR LOCAL
GOVERNMENTS IN PUNJAB

Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") represented by Mr. Nobuyuki Yamaura, Resident Representative, JICA Pakistan office had a series of discussions with the concerned authorities of the Government of the Islamic Republic of Pakistan, regarding the details of the technical cooperation program concerning THE PROJECT ON IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR LOCAL GOVERNMENTS IN PUNJAB, with respect to desirable measures to be taken by JICA and the Government of The Islamic Republic of Pakistan for the successful implementation of the above-mentioned Project.

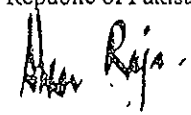
As a result of the discussions, JICA Pakistan office and the Pakistani authorities concerned agreed on the matters referred to in the document attached hereto.

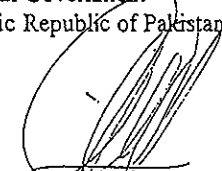
Lahore, Thursday, August 12th, 2004


Nobuyuki Yamaura
Resident Representative
JICA Pakistan Office
Japan International Cooperation Agency


Naguib Ullah Malik
Secretary
Local Government and
Rural Development Department
Government of the Punjab
Islamic Republic of Pakistan


Muhammad Ashraf Khan
Joint Secretary
Economic Affairs Division
Federal Government
Islamic Republic of Pakistan


Muhammad Ahsan Raja
Secretary
Planning and Development Department
Government of the Punjab
Islamic Republic of Pakistan


Ali Ahmed Awan
Zila Nazim
Hafizabad District
Islamic Republic of Pakistan

ATTACHED DOCUMENT

I. COOPERATION BETWEEN JICA AND THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN AND GOVERNMENT OF THE PUNJAB

1. Under the instructions and overall supervision of the Government of the Islamic Republic of Pakistan, Government of the Punjab will implement the Project on Improvement of Public Administration for Local Governments in Punjab (Hereinafter referred to as "the Project") in cooperation with JICA.
2. The Project will be implemented in accordance with the Master Plan which is given in Annex 1.

II. MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

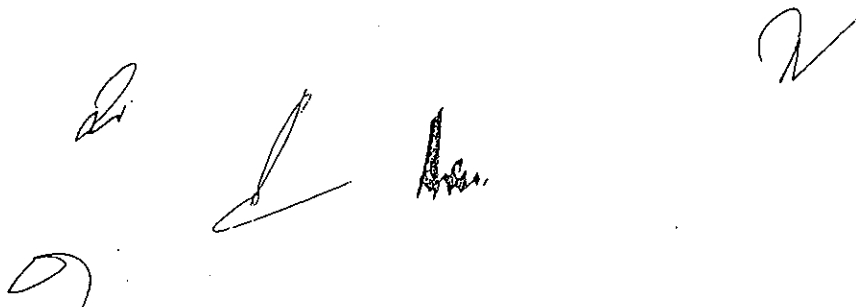
In accordance with the laws and regulations in force in Japan, JICA will take, at its own expense, the following measures according to the normal procedures under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.

1. DISPATCH OF JAPANESE EXPERTS

JICA will provide the services of the Japanese experts as listed in Annex II.

2. PROVISION OF MACHINERY AND EQUIPMENT

JICA will provide such machinery, equipment and other materials (hereinafter referred to as "the Equipment") necessary for the implementation of the Project as listed in Annex III. The Equipment will become the property of Local Government and Rural Development, Government of the Punjab and Hafizabad District Government.

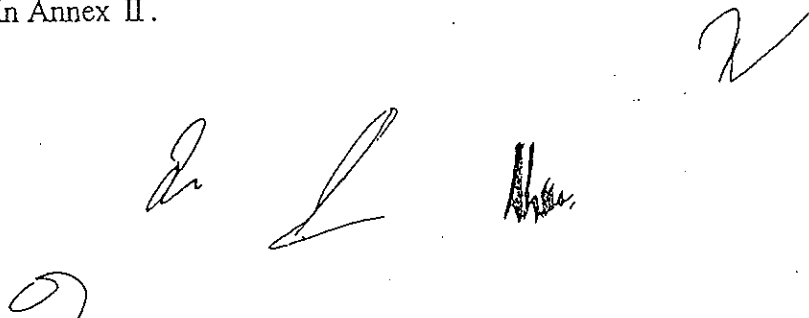
The bottom of the page features several handwritten signatures and initials. On the left, there is a large, stylized signature. In the center, there is a signature that appears to be 'L'. To the right of that, there is a signature that looks like 'A. S.'. On the far right, there is a large, stylized signature that resembles a 'V' or 'W'.

3. TRAINING OF PAKISTANI PERSONNEL

JICA will receive the Pakistani personnel connected with the Project for technical training in Japan or any third country.

III. MEASURES TO BE TAKEN BY THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN

1. The Government of the Islamic Republic of Pakistan will take necessary measures to ensure that the self-reliant operation of the Project will be sustained during and after the period of Japanese technical cooperation, through full and active involvement in the Project by all related authorities, beneficiaries, groups and institutions.
2. The Government of the Islamic Republic of Pakistan will ensure that the technologies and the knowledge acquired by the Pakistani nationals as a result of Japanese technical cooperation will contribute to the economic and social development of the Islamic Republic of Pakistan.
3. The Government of the Islamic Republic of Pakistan will grant in the Islamic Republic of Pakistan privileges, exemptions and benefits to the Japanese experts referred to in II -1 above and their families, which are no less favorable than those accorded to experts of third countries working in the Islamic Republic of Pakistan under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.
4. The Government of the Islamic Republic of Pakistan will ensure that the Equipment referred to in II -2 above will be utilized effectively for the implementation of the Project in consultation with the Japanese experts referred to in Annex II.

The block contains several handwritten signatures and initials. At the top right is a large, stylized 'Z' or '2'. Below it, towards the center, are three distinct signatures. At the bottom left, there is a small, circular mark or signature.

5. The Government of the Islamic Republic of Pakistan will take necessary measures to ensure that the knowledge and experience acquired by the Pakistani personnel from technical training in Japan or any other third countries will be utilized effectively in the implementation of the Project.

6. In accordance with the laws and regulations in force in the Islamic Republic of Pakistan, the Government of the Islamic Republic of Pakistan will take necessary measures to provide at its own expense:

(1) Services of the Pakistani counterpart personnel and administrative personnel as listed in the Annex IV;

(2) Land, buildings and facilities as listed in Annex V;

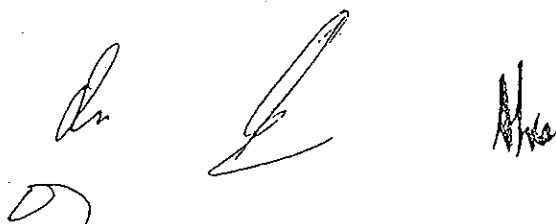
(3) Equipments, maintenance cost and any other materials necessary for the implementation of the Project other than the Equipment provided by JICA under II -2 above ; and

(4) Means of transport for the Japanese experts for official travel within the Islamic Republic of Pakistan.

7. In accordance with the laws and regulations in force in the Islamic Republic of Pakistan, the Government of the Islamic Republic of Pakistan will take necessary measures to meet:

(1) Expenses necessary for transportation within the Islamic Republic of Pakistan of the Equipment referred to in II -2 above as well as for the installation, operation and maintenance thereof;

(2) Customs duties, internal taxes and any other charges imposed in the Islamic Republic of Pakistan on the Equipment referred to in II -2 above;



for those arising from the willful misconduct or gross negligence of the Japanese experts.

VI. MUTUAL CONSULTATION

There will be mutual consultation between JICA and the Government of the Islamic Republic of Pakistan and Government of the Punjab on any major issues arising from, or in connection with this Attached Document.

VII. MEASURES TO PROMOTE UNDERSTANDING OF AND SUPPORT FOR THE PROJECT.

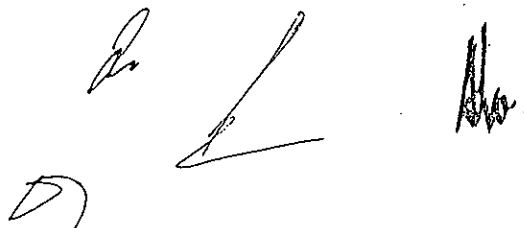
- (1) For the purpose of promoting support for the Project among the people of the Islamic Republic of Pakistan, the Government of the Islamic Republic of Pakistan will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of The Islamic Republic of Pakistan.
- (2) For the purpose of promoting support for the Project among the people of the Punjab, the Government of the Punjab will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of the Punjab.

VIII. JOINT EVALUATION

The evaluation of the Project as PCC activity will be conducted jointly by the JICA and the Pakistani authorities concerned, six months before the Project termination in order to examine the level of achievement.

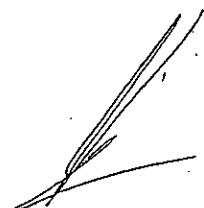
IX. TERMS OF COOPERATION

The duration of technical cooperation for the Project under this Attached Document will be from 12th August, 2004 to 11th August, 2006.



ANNEX I	MASTER PLAN
ANNEX II	LIST OF JAPANESE EXPERTS
ANNEX III	LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT
ANNEX IV	LIST OF PAKISTANI COUNTERPART AND ADMINISTRATIVE PERSONNEL.
ANNEX V	LIST OF LAND, BUILDINGS AND FACILITIES
ANNEX VI	PROJECT COORDINATION COMMITTEE AND PROJECT MANAGEMENT UNIT
ANNEX VII	ORGANIZATION CHART

2


9

ANNEX 1 MASTER PLAN

1. Project Title

The Project for the Improvement of Public Administration in Local Governments in Punjab.

2. Overall Goal of the Project

The model of basic project cycle management on Citizen Community Board (CCB) Program is developed by improvements to components of CCB Improvement Activities in the model district.

3. Project Purpose

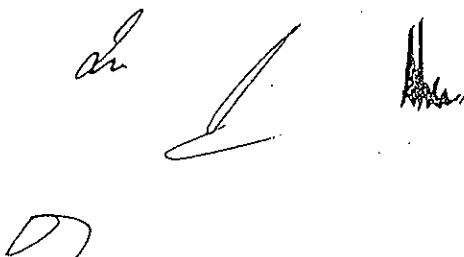
Citizen Community Board (CCB) Program becomes more effective and efficient by improvement of performance in local governments in the model district.

4. Output

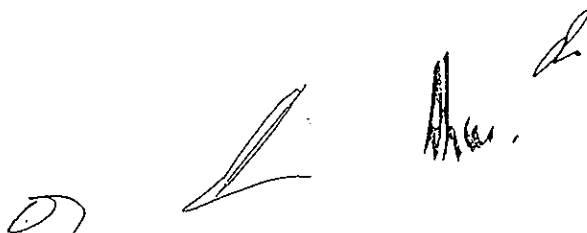
- 1) Obstacles and needs in communities and people for the implementation of CCB activities in the model district are identified by the local governments through socio-economic survey.
- 2) Room for improvement in public administration of CCB program in the model district is identified by the local governments through organization analysis.
- 3) CCB Improvement Plan (CIP) is created and implemented with the concept of project cycle management in the model district.
- 4) The local government executives, officials, and public representatives in the model districts acquire necessary skills and knowledge of the project activities.

5. Activities

- 1.1 To interview local government officials for obstacles and needs of communities
- 1.2 To implement monitoring of CCB (FY2003) program with local government officials
- 1.3 To implement a socio-economic survey on CCB activities with local government officials

The block contains several handwritten signatures and initials. At the top, there are three distinct signatures. Below them, on the left, is a large, stylized initial 'D'. In the center, there is another signature. To the right of that is a smaller, more complex signature. These appear to be official approvals or endorsements.

- 1.4 To analyze the data from monitoring and the socio-economic survey with local government officials
- 2.1 To analyze their own organizational structure and echelon structure for CCB program with local government officials
- 2.2 To analyze their own organization on the management of information flow, communication flow and decision making process for CCB program with local government officials
- 2.3 To analyze their own organization of governmental regulations and the authority of managers for CCB program with local government officials
- 3.1 To choose core member and assign their role for CIP
- 3.2 To clarify and recognize the goal of CIP
- 3.3 To set up objectives and indicators of CIP with the fruits of the socio-economic survey and organization analysis
- 3.4 To design the process of CIP to recognize milestones at every step clearly
- 3.5 To implement CIP and to record the process with After Action Review method
- 3.6 To monitor CIP with record of After Action Review
- 3.7 To adjust CIP activities with the result of monitoring
- 3.8 To evaluate objectives and indicators of CIP
- 3.9 To prepare the project case study and evaluation report with the fruit of monitoring and evaluation
- 4.1 To hold workshops and trainings in public administration, project cycle management, management and the utilization of information, community and regional development and case study etc for the local government executives, officials, and public representatives
- 4.2 To monitor workshops and trainings in public administration, project cycle management, management and the utilization of information, community and regional development and case study etc for the local government executives, officials, and public representatives



- 4.3 To implement examinations and interviews for trainees and participants in the workshops and trainings to evaluate their accomplishments
- 4.4 To provides training courses in Japan to share knowledge and experience on local governance in Japan

2

Aw.

/

D

Dr

ANNEX II LIST OF JAPANESE EXPERTS

Long-term

1. Local Governance and Public Administration
2. Regional Development and Project Coordinator

Short-term

3. Regional Development and Gender
4. Comparative Study on Regional Development
5. Comparative Study on Local Governance
6. Poverty Alleviation in Pakistan
7. Others

ANNEX III. LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT

No.	Description	Specification	Quantity
1	Desktop Computer	P-IV, 40 GB Hard Disk, 256 MB RAM, 56K Modem, 15" Monitor	4
2	Printer	Laser Printer	4

2

Al

L

ch

07

ANNEX IV LIST OF PAKISTANI COUNTERPART AND ADMINISTRATIVE
PERSONNEL

1. Counterpart Personnel

(1) Provincial Level

Secretary, Local Government and Rural Development Department, Government of
the Punjab

(2) District Level

Zila Nazim, District Hafizabad

2. Chief of Administrative Personnel

(1) Provincial Level

Additional Secretary, Local Government and Rural Development Department,
Government of the Punjab

(2) District Level

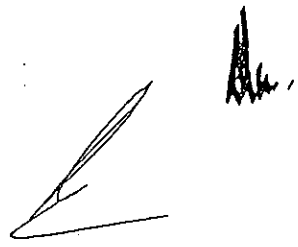
District Coordination Officer, District Hafizabad

3. Any other necessary personnel for the smooth implementation of the Project

ANNEX V LIST OF LAND, BUILDINGS AND FACILITIES

1. Office space and necessary facilities for the Japanese Experts (Located in Local Government and Rural development Department and Hafizabad District Government)
2. Buildings, facilities and space necessary for the installation and operation of the equipment and materials to be provided by the Government of Japan
3. Other facilities mutually agreed upon as necessary for the implementation of the Project

2



ANNEX VI PROJECT COORDINATION COMMITTEE AND PROJECT MANAGEMENT UNIT

I. Project Coordination Committee (PCC)

(Objective)

The Project Coordination Committee (PCC) will be established to coordinate strategies of the project among main actors. PCC will monitor and evaluate project activities. Findings of the project and training modules would be widely disseminated through all print, electronic media and workshops by PCC.

(Task of PCC)

- (1) Dissemination of the Project activities with the Project Website and Newsletters
- (2) Creation of the Project Website and Newsletters
- (3) Monitoring and evaluation of the Project activities
- (4) Selection of trainees
- (5) Accumulation of essences and lessons for the Project activities through the creation of the Project Case Study
- (6) Selection of awards to excellent practitioners in the Project
- (7) Issue of certifications for trainings in the Project
- (8) Support and guidance for PMU
- (9) Holding workshops and seminars in Lahore
- (10) Documentation of necessary plans and applications (A1,2,3,4 Form etc)

(Member)

- Secretary of Local Government and Rural Development Department, Government of the Punjab (Chairman)
- Senior Chief of Planning and Development Department, Government of The Punjab
- Zila Nazim from the Model District Hafizabad
- Tehsil Nazim from the Model District Hafizabad
- District Co-ordination Officer from the model District
- Executive District Officer (Community Development)
- Tehsil Municipal Officer
- Embassy of Japan
- JICA Pakistan Office
- Japanese Experts
- Additional Secretary (Dev.) Local Government and Rural Development Department, Government of the Punjab (Secretary)

(Frequency)

Every three months

(Committee secretariat)

The secretariat will be located in Local Government and Rural Development Department in Government of the Punjab

- One Official from Local government and Rural development, Government of the Punjab
- One JICA expert
- Two Assistants (from Government of the Punjab and JICA)

II. Project Management Unit (PMU)

(Objectives)

The project will support one model district (Hafizabad) to improve their capacity through OJT and workshops. The project activities will be planned and implemented by Project Management Unit (PMU). PMU will also monitor the project activities and coordinate among stakeholders in local governance in the model district.

(Task of PMU)

- (1) Planning and implementation of the project activities
- (2) Facilitation for local government officials to work for the Project by PMU's Leadership and Dedication on the Project
- (3) Creation of appropriate incentives and motivation of local government officials for the Project

(Member)

- Zila Nazim (Chairman)
- Tehsil Nazim
- District Co-ordination Officer (Secretary)
- Executive District Officer (Finance and Planning)
- Executive District Officer (Community Development)
- CCB Monitoring Committee
- Tehsil Municipal Officer of the Tehsil Municipal Administrations
- Japanese Experts

(Frequency)

Once a month

(Unit office)

- One Official from Community Development Department, Hafizabad District Government
- One JICA Expert
- Two Assistants (District side and JICA)

ANNEX VII ORGANIZATION CHART

Project Coordination Committee

(Frequency) Every three months
(Location) LG and RD Department Government of Punjab

Objectives
 - To coordinate strategies of the project among main actors
 - To monitor and evaluate project activities.
 - To disseminate findings of the project and training modules through all print, electronic media and workshops

MEMBER

The Government of Punjab
 • Secretary of Local government and Rural development
 • Senior Chief of Planning and Development
 • Additional Secretary of Local government and Rural development

Local governments in the model district

• Zila Nazim
 • Tehsil Nazim
 • District Co-ordination Officer
 • Executive District Officer (Community Development)
 • Tehsil Municipal Officer

JICA

• JICA Pakistan Office • Embassy of Japan
 • Japanese Experts

Committee secretariat

The secretariat will be located in Local government and Rural development in the government of Punjab

• One Official of Local government and Rural development • JICA experts
 • 2 assistants (from the government of Punjab and JICA)

**Support
Advice**

Feedback

Project Management Unit

(Frequency) Once a month
(Location) The district government in the model district

Objectives
 - To plan and implement the project activities in PDM
 - To facilitate local government officials to work for the Project by PMU's Leadership and Dedication on the Project
 - To create appropriate incentives and motivation of local government officials for the Project

MEMBER

Local governments in the model district

• Zila Nazim
 • Tehsil Nazim
 • District Co-ordination Officer
 • Executive District Officer (Finance and Planning)
 • Executive District Officer (Community Development)
 • Tehsil Municipal Officer
 • CCB Monitoring Committee

JICA

• Japanese Experts

Unit Support Office

The office will be located in Community Development Department in the model district government
 • One Official of Community Development Department
 • One JICA Expert
 • 2 assistants (District side and JICA)

Empowerment

Local Governments in the model district

Collaboration

Empowerment

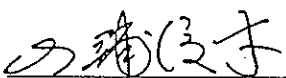
Citizen Community Board in the model district

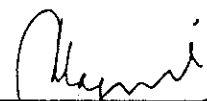
MINUTES OF MEETINGS
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY
AND
AUTHORITIES CONCERNED
OF THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN
ON
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR THE PROJECT
ON
IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR LOCAL
GOVERNMENTS IN PUNJAB

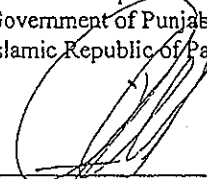
Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") represented by Mr. Nobuyuki Yamaura, Resident Representative, JICA Pakistan office had a series of discussions with the concerned authorities of the Government of the Islamic Republic of Pakistan, regarding the details of the technical cooperation program concerning THE PROJECT ON IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR LOCAL GOVERNMENTS IN PUNJAB, with respect to desirable measures to be taken by JICA and the Government of The Islamic Republic of Pakistan for the successful implementation of the above-mentioned Project.

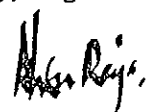
As a result of the discussions, JICA Pakistan office and the Pakistani authorities concerned agreed on the matters referred to in the document attached hereto as a supplement to the Record of Discussions.

Lahore, Thursday, August 12th, 2004


Nobuyuki Yamaura
Resident Representative
JICA Pakistan Office
Japan International Cooperation Agency


Naguib Ullah Malik
Secretary
Local Government and
Rural Development Department
Government of Punjab
Islamic Republic of Pakistan


Ali Ahmed Awan
Zila Nazim
Hafizabad District
Islamic Republic of Pakistan


Muhammad Ahsan Raja
Secretary
Planning and Development Department
Government of Punjab
Islamic Republic of Pakistan

ATTACHMENT

I. PROJECT DESIGN MATRIX (PDM)

As a result of the discussions, both JICA and the Pakistan side agreed to adopt the Project Design Matrix (hereinafter referred to as "PDM") shown in Annex 1 as the implementation guidelines for the project management. The PDM is commonly introduced technical cooperation projects for the purpose of clear, efficient and effective management, planning, implementation, monitoring, and evaluation of the Project. The PDM is to be flexibly amended in view of the progress and achievements of the Project based upon agreement between the Japanese and the Pakistan side.

II. TENTATIVE PLAN OF OPERATION (PO)

The Plan of Operation (hereinafter referred to as "PO") is shown in Annex 2. The schedule is subject to change in view of the progress of the Project within the framework of the Record of Discussion (hereinafter referred to as "R/D") when necessity arises in the course of the Project implementation.

III. PROJECT SCOPE

1. PRINCIPLE OF PROJECT

Both sides agreed that the principles of the project are to empower civil servants in local governments on administrative skills and knowledge through On the Job Trainings (OJT) and disseminate information and knowledge on public services to communities through local government set-up.

2. MODEL DISTRICT

Both sides confirmed that the Model District selected for carrying out the core activities of the Project is Hafizabad.

3. MODEL PUBLIC SERVICE

Both sides confirmed that Citizens Community Boards (CCB) is the model public service to achieve above mentioned principles with collaboration among all stakeholders in the project.

4. KEY ELEMENTS IN LOCAL GOVERNANCE

Both sides confirmed that five key elements of public service delivery; Law, Regional Information, Finance, Human Resource and Project Cycle (Plan-Do-See process) are crucial to achieve the improvement of public service delivery. The project would focus on improvement of these five elements and facilitate interaction between these elements.

IV. TRAINING IMPLEMENTATION

1. TRAINING OF PAKISTAN PERSONNEL IN JAPAN

Training in Japan is crucial for the Project to share knowledge and experiences on Japanese local government system. Therefore, both sides agreed the following items.

- (1) The training programs should be discussed and decided after considering the progress of the Project.
- (2) Selection of the trainees must be reflected both sides' opinions and policies.
- (3) The Pakistan side will take responsibility to ensure that Pakistan personnel trained in Japan shall continue to work for the Project.

2. TRAINING OF PAKISTAN PERSONNEL AT DOMESTIC AND THIRD COUNTRY

Training at domestic and third country is vital for the success of the Project to acquire skills and knowledge on related fields of the Project activities. Therefore, both sides agreed the following items.

- (1) The training programs should be discussed and decided after considering the progress of the Project.
- (2) Selection of the trainees must be reflected both sides' opinions and policies
- (3) The Pakistan side will take responsibility to ensure that Pakistan personnel trained in third country continue to work for the Project.



1. PROVISION OF NECESSARY INFORMATION RELATED TO THE PROJECT

In accordance with the laws and regulations in force in the Islamic Republic of Pakistan, JICA experts requested that the Pakistan side would provide information related to the following items for the Project implementation.

- (1) Pakistan devolution policies
- (2) Policies of Government of Punjab on local governments for devolution
- (3) Training courses in central, provincial and local governments
- (4) Law and Regulation of local government set-up
- (5) Other necessary information for the Project

V. PROJECT EVALUATION AND MONITORING

Under the agreement of VIII in the Record of Discussion, both sides agreed that evaluation and monitoring will be implemented in following manners.

1. PCC MONITORING

PCC has monitoring meeting once in every three month (except evaluation meeting). PCC utilizes records and reports of After Action Review, Socio-economic survey and Organization Analysis.

2. PMU MONITORING

PMU has monitoring meeting every month (except evaluation meeting). PMU utilizes records and reports of After Action Review, Socio-economic survey and Organization Analysis.

3. PCC EVALUATION

PCC will hold the first evaluation meeting in February 2005 and the second evaluation meeting (as the Joint Evaluation) in February 2006.

4. PMU EVALUATION

PMU will hold the first evaluation meeting in January 2005 and the second evaluation meeting (as the Joint Evaluation) in January 2006.

VI. DETAILED MEASURES TO BE TAKEN BY GOVERNMENT OF THE PUNJAB AND HAIFZABAD DISTRICT GOVERNMENT

Under the agreement of III-6(3), (4) in the Record of Discussion, both sides agreed following measures will be taken by Government of Punjab and Hafizabad District Government through discussions between both sides.

- (1) As the need arises, equipments, maintenance cost and any other materials necessary for the implementation of the Project other than the Equipment provided by JICA under II-2 in the Record of Discussion.
- (2) In emergency cases, such as natural disaster, war and any other serious accidents, necessary transportation and supporting actions to help the Japanese experts.

VII CLAIMS AGAINST JAPANESE EXPERTS AT PROVINCIAL AND DISTRICT LEVEL

Under the agreement of V in the Record of Discussion, Government of the Punjab, Hafizabad District Government and JICA jointly resolve claims, if any arises, against the Japanese experts engaged in the technical cooperation for the Project resulting from, occurring in the course of, or otherwise connected with the discharge of their official functions in the Punjab, except for those arising from the willful misconduct or gross negligence of the Japanese expert.



ANNEX I PROJECT DESIGN MATRIX

ANNEX II PLAN OF OPERATION

0

ANNEX I PROJECT DESIGN MATRIX

(In this PDM, "CCB system" means that institutions of CCB (Local Government Ordinance 2001, Ordinance of CCB etc.) established by province and federal governments. "CCB program" means that policies and measures on CCB implemented by local governments (Decision-making and Procedures etc.). "CCB activities" means that activities on CCB implemented by residents.)			
Project title: The Project on Improvement of Public Administration for Local Governments in Punjab			Date of Preparation: JULY 2004
Narrative summary	Objectively verifiable indicators	Means of verification	Important assumptions
Super goal			
The model of basic project cycle management on Citizen Community Board (CCB) Program is institutionalized by the government of Punjab and local governments in the model district (project cycle means "Plan - Do - See" process)			
Overall goal			
The model of basic project cycle management on Citizen Community Board (CCB) Program is developed by improvements to components of CCB Improvement Activities in the model district	The number of CCB activities applying the model of basic project cycle management three (3) years later after the project completion Capacity Building of local government officials through the implementation of the CCB Program	Monitoring and evaluation report of CCB program by local governments in the model district	The government of Punjab and local governments in the model district continue to make every effort to establish the model
Project purpose			
Citizen Community Board (CCB) Program becomes more effective and efficient by improvement of performance in local governments in the model district	Comparison of the number of CCB activities between before and after project The resident's needs identified in the socio-economic survey are given high priorities in CIP	Evaluation report of this project	The government of Punjab continues to facilitate CCB system for local governments
Output			
1. Obstacles and needs in communities and people for the implementation of CCB activities in the model district are identified by the local governments through socio-economic survey	Comparison of the perspective of local government officials for obstacles and needs of communities between before and after survey	The report of the socio-economic survey	The model district will not be faced with any radical changes economically and socially
2. Room for improvement in public administration of CCB program in the model district is identified by the local governments through organization analysis	Comparison of the perspective of local government executives for room of improvement in public administration between before and after survey	The report of organization analysis	The model district government does not change their structure radically
3. CCB Improvement Plan (CIP) is created and implemented with the concept of project cycle management in the model district	Comparison of objective indicators to CIP between before and after the implementation of CIP Results of the interviews of local government executives about effectiveness of case studies and evaluation report	CIP evaluation report	Same as above 2 assumptions
4. The local government executives, officials, and public representatives in the model districts acquire necessary skills and knowledge of the project activities	Ratio (80% is acceptance line) of successful participants (judged by examination and interviews)	The results of the examination and interviews	Most of training participants continue to commit to CCB program
Activities	Local		
For Output 1	Pakistan	Japan	
1-1. To interview local government officials for obstacles and needs of communities	1. Human Resources 1) Officials from the government of the Punjab (1 official, 1 assistant) 2) Officials from the District government 3) The member of the Project Coordination Committee (PCC) and of the Project Management Unit (PMU)	1. Human Resources 1) Two (2) Long-term experts 2) Four to Six (4 - 6) Short-term experts (gender, management information systems, project cycle management etc.)	
1-2. To implement monitoring of CCB (FY2003) program with local government officials			
1-3. To implement a socio-economic survey on CCB activities with local government officials			
1-4. To analyze the data from monitoring and the socio-economic survey with local government officials	2. Other Resources 1) Provision of a Project Office 2) Miscellaneous expenses for running the Office (Electricity, Water, Gas expenses)	2. Other Resources The cost for the following items 1) Training Course in Japan (1 or 2 courses) 2) Training Courses and Workshops in model district (for project cycle management, management information system, computer skills etc.) 3) Two (2) surveys (Socio-economic survey and Organization Analysis) 4) Other necessary equipment (computers, printers, etc)	
For Output 2			
2-1. To analyze their own organizational structure and echelon structure for CCB program with local government officials			
2-2. To analyze their own organization on the management of information flow, communication flow and decision making process for CCB program with local government officials			
2-3. To analyze their own organization of governmental regulations and the authority of managers for CCB program with local government officials			
For Output 3			
3-1. To choose core member and assign their role for CIP			
3-2. To clarify and recognize the goal of CIP			
3-3. To set up objectives and indicators of CIP with the fruits of the socio-economic survey and organization analysis			
3-4. To design the process of CIP to recognize milestones at every step clearly			
3-5. To implement CIP and to record the process with After Action Review method			
3-6. To monitor CIP with record of After Action Review			
3-7. To adjust CIP activities with the result of monitoring			
3-8. To evaluate objectives and indicators of CIP			
3-9. To prepare the project case study and evaluation report with the fruit of monitoring and evaluation			
For Output 4			
4-1. To hold workshops and trainings in public administration, project cycle management, management and the utilization of information, community and regional development and case study etc for the local government executives, officials, and public representatives			
4-2. To monitor workshops and trainings in public administration, project cycle management, management and the utilization of information, community and regional development and case study etc for the local government executives, officials, and public representatives			
4-3. To implement examinations and interviews for trainees and participants in the workshops and trainings to evaluate their accomplishments			Precondition Federal and Provincial government can keep condition stable politically, economically and socially.
4-4. To provide training courses in Japan to share knowledge and experience on local governance in Japan			

PLAN OF OPERATION

[illegible]

