

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年2月17日
担当部：JICA東京業務第二課

1. 案件名

ブータン国地方行政プロジェクト（第1フェーズ）

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の記述

ブータン国では国王発意により、1980年代より地方分権化を推進しており、末端の行政単位である地区で2002年初めて選出された地区長とそのスタッフの能力開発をはじめとして国、20県、201地区の関係に関する行政制度の整備、更には地域住民の地方行政への参加に関する制度整備が喫緊の課題となっている。各行政機関の行政の効率性を高め、住民参加型の行政を促進し、ひいては持続的な民生向上と政治的安定化に寄与するために、本プロジェクト内での試行的事業（パイロット事業）の実施などを通じて行政の課題を抽出し、対策に関する計画案を策定する。なお、これらの計画案の具体化は、両国政府間の合意を条件として、本プロジェクトの第2フェーズとして実施する。

(2) 協力期間

2004年3月から2006年3月まで（2年間）

(3) 協力総額（日本側）

約2.7億円

(4) 協力相手先機関

内務・文化省 県開発委員会 地区開発委員会

(5) 国内協力機関

明治大学、総務省（予定）

(6) 裨益対象者及び規模等

内務・文化省政策・計画局、3県開発委員会、24地区開発委員会

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

20年に亘り実施されてきた地方分権改革は、末端の行政単位である地区や県開発委員会に大きな権限を委譲し、縦割りで行われてきた地方行政をセクター間の調整を柔軟に行えるよう横断的に再編しようとするものである。これらの改革は20年来の政策の一環を成すものでそれなりの社会的準備が進んできたとはいえ、従来の行政や政治の枠組みから大きく飛躍する野心的な内容となっている。このため、改革が地方行政に浸透し、実効的なものとなるためには次のような問題を解決することが必要となっている。

ア) 制度改革の実務面での具体化（ガイドライン、業務手順等の整備）

イ) 権限を削がれる事業省庁との調整

ウ) 自治体の裁量財源の創出

エ) 新たに権限を与えられた地区の行政能力の向上

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

国民が幸福感を持って暮らせる社会を最終目標とする「Gross National Happiness (GNH)」を第9次5ヵ年計画中に基本理念として掲げており、その中で今次目標のひとつとしてgood governanceの向上が挙げられている。

また、同国の現行第9次国家開発計画（2003～2007）では、ガバナンスに関する目標として住民参加による地方分権化が掲げられている。

(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）

国別事業実施計画（案）では行政能力・機能改善による「良い統治」の促進を重点課題として位置づけており、また同じく重点課題である農村生活改善等の農業分野、基礎的経済インフラの整備・改善、社会サービスの拡充を通じた国民生活水準の向上（教育・保健）についてもパイロット事業として支援予定である。

4. 協力の枠組み

(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

地方分権化推進のための内務省、県、地区レベルの基本計画が策定され、その具体化のための二国間協力の計画が、両国間で合意される。

<指標・目標値>

- ア) 各行政組織における地方分権化基本計画の策定
- イ) 上記計画に基づく二国間協力計画の両国間での合意

(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

- ア) 内務省、県及び地区開発委員会の能力が向上する。
- イ) 行政と住民の協働を持続的に促進する制度が整備される。

<指標・目標値>

第1フェーズにおいて検討し、上記基本計画に記載する。

(2) 活動及び成果（アウトプット）及びその達成に必要な活動

(1) 2002年分権化法の施行を徹底する

<指標・目標値>

- ア) 行政の効率性や透明性などの課題に関する報告書
- イ) 報告書作成過程で開催した検討会・公聴会の回数

<活動>

(1)-1.県及び地区開発委員会での制度の普及（研修・ワークショップの実施、ガイドライン・マニュアルの策定）

- ア) 制度の整備計画
- イ) 政策・計画の調整に関する制度の整備と組織・人材の能力開発に関する計画
- ウ) 予算制度、行政手続に関する制度の整備計画

エ) 対象省庁の組織・業務改革計画

カ) 公務員能力開発に関する制度構築とプログラム開発に関する計画

(1)-2.住民参加を増進するための基本計画の策定（研修・ワークショップの実施、ガイドライン・マニュアルの策定）

ア) 地方自治体と住民の協働関係を促進するための制度構築と組織・人材の能力開発の計画

(2) 県開発委員会の能力開発を行う

<指標・目標値>

ア) 開発事業モニタリング・マニュアル

イ) 対象者に占める研修の修了率（50%以上）

パイロット事業数および関与した関係者の延べ人数

<活動>

(2)-1.現状分析

ア) 行政（制度、関係省庁の組織機能と人的能力）政策・施策形成、市民社会の現状分析

イ) ブータン側の既往事業からの教訓の抽出

(2)-3.パイロット事業の枠組みの策定

ア) 対象地域の選定と現況調査

イ) パイロット事業の実施ガイドラインの策定

(2)-4.パイロット事業の実施

ア) コミュニティー開発型事業（生計向上、農村開発中心）

イ) 行政サービス提供型事業（基礎教育、保健医療中心）

(2)-5.パイロット事業の評価と課題の抽出

(2)-6.パイロット事業に付帯する能力開発活動（OJT）の実施

ア) 内務省及び県・地区開発委員会の計画部門の計画調整・評価能力の向上

イ) 県開発委員会の事業部門の公共サービス提供、地方政府支援能力の向上

ウ) 県・地区開発委員会の案件形成、事業実施能力の向上

ウ) 住民組織の発案、事業実施能力の向上

(3) 内務・文化省の能力開発を行う

(3)-1. 内務・文化省の計画調整能力の向上

ア) プロジェクト運営事務所の設置

イ) プログラム・プロジェクト関連情報の整備

ウ) 開発事業モニタリングの手続の整備とマニュアルの開発

ウ) 行政情報システムの開発と実施

エ) 計画担当官研修プログラムの開発と実施

(4) プロジェクト第2フェーズの実施計画案を策定する

<指標・目標値>

- ア) 行政組織の機能強化に関する行動計画
- イ) 住民参加・説明責任の増進に関する行動計画

<活動>

(4)-1. 政策の立案と執行に関する機能を強化するための基本計画の策定

- ア) 分権制度の整備計画
- イ) 政策・計画の調整に関する制度の整備と組織・人材の能力開発に関する計画
- ウ) 予算制度、行政手続に関する制度の整備計画
- エ) 対象省庁の組織・業務改革計画
- カ) 公務員能力開発に関する制度構築とプログラム開発に関する計画

(4)-2. 住民参加を増進するための基本計画の策定

- ア) 地方自治体と住民の協働関係を促進するための制度構築と組織・人材の能力開発の計画
- イ) 市民社会の能力開発を促進するための制度構築に関する計画

(3) 投入（インプット）

1) 日本側（総額約2.7億円）

- ア) 専門家派遣：長期24人月、短期11人月
- イ) 現地業務費：約2億0000万円
- ウ) 機材供与：約2000万円
- エ) 研修員受入：約2000万円

2) ブータン側（総額約2,000万円）

- ア) カウンターパート人員：約200人月
- イ) 事務局運営経費の一部：約500万円
- ウ) パイロット事業住民負担：約500万円

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

ブータン国王および政府の総意として地方分権化が継続的に実施されること、またそれが国民の同意を得られること

5. 評価5項目による評価結果

以下の視点から評価した結果、本件協力の実施は適切と判断される。

(1) 妥当性

2003年地方分権化法改正に伴い早ければ2007年までに立憲君主制に移行すべく準備を進めており、今回の分権化改革が頓挫することは、民主化のプロセスにも影響をおよぼすことが想定される。1980年代から継続的に地方分権化により民主化を体現してきた当該国においては、地方分権化関連法案の改正からその施行、また地区開発委員会の強化といった最終局面に差し掛かっている。本プロジェクトは、こうした点からも最適なタイミングで行われるものとブータン側に認識されており、その支援の意義は極めて高い。

(2) 有効性

特筆すべきはブータン側においてニーズが非常に明瞭に認識されている点である。2002年10月の地方選挙から約1年以上が経過し、新たな枠組みが実行に移され、ブータン側は新制度を定着させるうえでの課題を観念としてではなく経験的に把握しつつある。

本プロジェクトの場合は、政治的なコミットメントに加え、ブータン側自身がニーズを明瞭に把握し、協力の焦点を絞り込んでおり、このため、効果的な協力が行い得るものとする。また、基礎的調査や実際のパイロット事業を通じた実践的な手法を通じて課題の抽出をブータン側が自主的に実施できる枠組みが協力の基本であり、そのような課題認識と解決の過程を通じて更にブータン側の主体性を促進することができる。あわせて協力期間を当初から2年の短期間としてブータン側の実施能力の見極めを行うことで、より実効が上がるプロジェクト形成を計画している。

以上より本件協力の有効性は高いと思料される

(3) 効率性

本プロジェクトは、大規模な投入を見込んでおらず、基本的に双方の知識・経験に基づく対話及び能力開発に資することは主要な活動の根幹に据えており、想定される投入量に比して期待される成果は大きいと言える。

またブータン側の主体性を尊重することにより、長期専門家は1名程度に抑え、現地リソースを投入の主体とすること、加えて本件協力の中心となるパイロット事業は、行政サービスに対する実際のニーズを充足しつつ、課題を抽出しその解決につなげることを想定している。

以上より効率性は高いと思料される。

(4) インパクト

同国における地方分権化の潮流は地域社会における住民自治の枠組みを新たに構築するとともに、政治的民主化の歩みを大きく踏み出すものとして、同国社会に極めて大きなインパクトを与えつつあり、本プロジェクトは、こうした点からも最適なタイミングで行われるものとブータン側に認識されている。またこれまで中央直轄の縦割り行政の下で実施されてきた農業や教育などの個別分野における開発事業を、県開発委員会と地区開発委員会が中心となって横断的な地域開発として統合するものとして、今後の社会経済開発事業全体に対する影響は大きなものとなる。

特にパイロット事業の結果はセクター（農業、教育、医療等）横断の具体的開発計画策定に影響を及ぼすもので、今後の自立・継続的な地区開発計画のモデルとなるものである。また地域コミュニティとの協働を梃子にして、地方行政組織や地域コミュニティが持つ人的・物的資源の潜在力を引き出し、面的展開を図る計画策定につなげることを目的としたものであり、地域コミュニティの再構築や、政府と住民の信頼関係の増進などに寄与し、ブータン国の民主化支援の一翼を担うことが期待される。

以上から、本件協力のインパクトは大きいと判断される。

(5) 自立発展性

第一に国王発意の地方分権化であることより、円滑な実施についてハイレベルのコミットメントを期待することができ、プロジェクト終了後の自発的な取組についても期待できるものである。受けて2002年6月に地方分権関連法が改正され、同年10月に同国最初の直接選挙による地方選挙が実施されており、地方分権化の潮流は逆行することはないと推測される。また、本格的な協力に先立つ第1フェーズの協力として、ブータン側が自ら課題を明確化し、対策にコミットするプロセスが重視されており、ガバナンス案件の持続に必須のブータン側の主体性が増進され得るものと考えられる。

以上より自立発展性が担保されている。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

パイロット事業の実施にあたっては、社会環境及び自然環境調査を行い、貧困、ジェンダー、環境などの課題について、機構の指針を踏まえ、適切な実施ガイドラインを設定する。また政治関係などの社会的側面についての的確に分析し、ガバナンス促進のための基本計画案に反映する。なお、ガバナンスに関する課題の抽出と促進のための基本計画案の策定にあたっては、広範な関係者がその過程に適切に参加するよう、特に留意する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

類似案件の有無：有

地方政府と住民の協働関係を効果的に構築する方法について、以下の案件の実績と教訓を参考とする。

ア) インドネシアスラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト：住民負担の設定、計画段階における住民の発意、地方政府の役割などに関する教訓を活用する。

イ) フィリピン・セブ地方部活性化プロジェクト：国、州政府、市町、バランガイ（最小行政単位）の間の連携関係、コミュニティー開発事業の枠組み、事業経験の共有方法などに関する教訓を活用する。

8. 今後の評価計画

- 中間評価 2005年1月頃
- 終了時評価（第2フェーズへの移行を検討） 2006年1月頃