

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：バングラデシュ人民共和国	案件名： (和) 住民参加型農村開発行政支援計画 (英) Participatory Rural Development Project (PRDP)
分野：農村開発分野	援助形態：技術協力プロジェクト (旧チーム派遣)
所轄部署：アジア第二部 南西アジアチーム	援助金額：2億3,500万円
協力期間	2000年4月23日～ 2004年4月22日
	先方関係機関： バングラデシュ農村開発公社 (BRDB) 日本側協力機関： 京都大学東南アジア研究センターほか
他の関連協力：個別専門家「大ファリドプール住民参加型農村開発行政支援」 青年海外協力隊派遣「村落開発普及員」	
<p>1-1 調査団派遣の経緯と目的</p> <p>バングラデシュ人民共和国（以下、「バングラデシュ」と記す）の最重点課題である貧困緩和を達成するためには、貧困人口の大部分を抱える農村の開発が極めて重要となるが、行政サービスが農村まで十分いき届かない状況にある一方、村民側も行政サービスを利用する意識が希薄な状況にある。このようななか、1986～90年及び1992～95年に行われた研究協力「農業・農村開発 (JSARD)」及び「農村開発実験 (JSRDE)」において、地方行政と村落とを繋ぐことを目的とした「リンクモデル」が提唱された。同モデルの有効性を実証し、制度化を進めるため、我が国に技術協力の要請がなされ、これに基づき、2000年4月23日～2004年4月22日まで4年間の予定でBRDBを実施機関としてプロジェクトが開始された。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>リンクモデルの活用によって農村住民の行政サービスへのアクセスが改善される。</p> <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>リンクモデル（農村と農村開発行政機関を結ぶ制度的枠組み）がバングラデシュ政府の主要農村開発アプローチのひとつとして位置づけられる。</p> <p>(3) 成果</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) プロジェクトの運営体制が整備される。 2) ユニオン調整委員会 (UCC) の連絡調整を担う行政官が育成される。 3) UCCを中心として、ウボジラ・ユニオン・村落間の連携を強化する仕組みが機能する。 4) 村落委員会 (VC) を中心として、農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが 	

機能する。

- 5) リンクモデルの有効性に関する情報が普及される。
- 6) BRDB にユニオン開発官 (UDO) の活動を支援する体制が確立する。

(4) 投入 (終了時評価時点)

日本側：

長期専門家派遣	3名	機材供与	670万円
短期専門家派遣	20名	ローカルコスト負担	3,400万円
研修員受入	3名		

(今後更に1名派遣予定) プロジェクト予算とは別に、国別特設にて5名が研修受講済み、更に10名が同研修を受講予定)

バングラデシュ側：

カウンターパート配置	3名		
土地施設提供		プロジェクト執務室	
ローカルコスト負担		電話料金、電気代、消耗品、施設及び機材修理費、調査費	

2. 評価調査団の概要

調査者	総括	岩崎 薫	JICA アジア第二部南西アジア・大洋州課 課長
	参加型農村開発	佐藤 寛	アジア経済研究所 主任研究員
	評価企画	内田 淳	JICA アジア第二部南西アジア・大洋州課 職員
	評価分析	古谷 典子	グローバル・リンク・マネジメント株式会社 社会開発部 研究員
調査期間	2003年10月11日～2003年10月28日		評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

プロジェクト地区で導入されたリンクモデルの有効性は実証された。また、BRDB がリンクモデルセル (室) を設置し、プロジェクト地区以外で協力隊員の協力を受けて同モデルを適用していることや、地方行政技術局 (LGED) が、JICA 専門家の協力を受け、リンクモデルの概念を導入した事業を行うなど、他地域への広がりも確認された。リンクモデルの長所は以下のように要約される。

(1) 効果的・効率的サービスデリバリー

普及員による供給と村人の需要が出会い調整される UCC 月例会 (UCCM) を通して普及サービスを必要とする受け手に以前よりも増してサービスが届き得ることから、普及員がリンクモデルを通して効果的・効率的にサービスを提供できる。

(2) 普及員の説明責任と透明性の強化

UCCM で普及員は前月の活動と次月の計画を報告することから、村人への普及員サービスの説明責任と透明性は強化されてきた。

(3) ローカルリソースの動員

小規模インフラ事業の承認の前提条件として、村人はユニオン税の滞納分を含む完納を

行ってきた。また、村人は事業経費の20%の貢献を要求され、果たしてきた。

(4) 社会資本の創造

村落委員会会合（VCM）とUCCMが農村開発サービスの需要者と供給者の相互作用のプラットフォームとなっている。このプラットフォームは村人と普及員の間のよい関係を育み、様々な農村開発活動の監視と均衡機能として働いている。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

以下のことから、本プロジェクトの妥当性は非常に高い。

- 1) バングラデシュ政府は依然貧困人口の多くが存在する農村の開発を最優先課題のひとつとしており、その方法もユニオン・レベルでの政府機能・連携の強化を掲げており、本プロジェクトの目標と合致している。
- 2) 農村開発分野は対バングラデシュ「国別援助計画」JICAの「国別事業実施計画」で重点分野のひとつに掲げられており、我が国援助及びJICAの事業実施の方針と合致する。

(2) 有効性

- 1) 掲げられた6つの各成果はほぼ達成されている。UCCの機能を通じて透明性、説明責任意識の発生など行政サービス提供に大きな変化がみられ、これらに対する村人たちの認識や満足度が改善していることから、UCCを中心としてウポジラ・ユニオン・村落間の連携を強化する仕組みが機能し始めていること（成果3）、またVC参加者は女性を含め多様性を確保し、そこから村人の意見が吸い上げられるメカニズムが観察されることから、VCを中心として、農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能し始めていること（成果4）、が確認され、これらを根拠にリンクモデルの有効性が証明されたと判断できる。
- 2) このように、プロジェクトサイトにおいてリンクモデルの有効性が証明されたことに加え、①BRDBは2002年9月にリンクモデルセルを設置し、PRDBのパイロット地域外の2県にわたる2ユニオンでリンクモデルの適用を行ってきた、②LGEDは他県でのユニオンにリンクモデルの概念を導入した行政強化支援事業を行っている、ことを根拠に、プロジェクト目標は終了時評価時点においてほぼ達成されたといえる。
- 3) ただし、計画段階において、PCM手法を用いたワークショップが開催されなかった等、プロジェクト計画立案過程に改善の余地が存在する。

(3) 効率性

以プロジェクトの効率性は高いと判断される。日本側及びバングラデシュ側の投入の種類、時期、期間、質及び量はおおむね成果の達成に必要なかつ十分なものである。

(4) インパクト

マイナスのインパクトは特に観察されない。

プラスのインパクトは以下のとおりである。

- 1) タラバリ村におけるトイレの設置による衛生向上のケースと通じて、女性のエンパワメントに対する効果は非常に大きいものがあった。

- 2) ユニオン評議会議長が、透明性や説明責任が上がったことの結果として、ルールを守り公正であろうとする態度へと変わっていった。
- 3) 国家構成機関 (NBD) サービスはリンクモデルのネットワークの家族的・協力的な環境のなかで業務遂行そのものを楽しく行えるようになり、村人から敬意を受けることに対して誇りと責任感をもっている。
- 4) ユニオン税の完納が、予想しなかったほどにスムーズに実現できた。
- 5) 「トランスペアレンシー (透明性)」や「アカウンタビリティ (説明責任)」という言葉は、プロジェクト側は敢えて使わなかったにもかかわらず、バングラデシュ関係者の口から頻繁に出てくるようになった。

(5) 自立発展性

以下の観点から、プロジェクト終了後の自立発展性を高めるにはいくつかの条件が必要である。

1) 組織的自立発展性：

BRDBは農村開発にかかわる政府実施機関のひとつであり、他の局や省庁の農村開発やローカル・ガバナンスにおける戦略との整合性に配慮する必要がある。

2) 経済的・財政的自立発展性：

2002年9月に、BRDBの本部レベルにおいては、リンクモデルセルが計画部に設置され、リンクモデルを全国に普及する試みが既に開始されている。ただし、現在の予算と人員の配置では、普及の努力を实らせるためには不十分である。

3) 技術的自立発展性：

BRDB本部に設置されたセルの下、フィールド・レベルでは農村開発官補 (ARDO) 兼任のUDOと専任のフィールドオーガナイザー (FO) が配置され、これら関係者は、リンクモデルの研修を受けている。もし、PRDPの成果がリンクモデルセルの機能の中で十分に生かされるならば、技術的自立発展性は高いと判断される。具体的には、現在プロジェクトで働いている、能力の蓄積をしてきたUDOのノウハウや経験が、将来のリンクモデルの普及にむけてBRDBに移転されるという条件が満たされることが必要である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- 1) 地方行政と村落とを繋ぐことを目的とした「リンクモデル」が提唱されるに至った研究協力「JSARD」(1986～90年)及び「JSRDE」(1992～95年)の研究内容の成果が生かされたことは、効果発現の大きな要因である。
- 2) 過去の研究協力で育成された人材が生かされるようプロジェクトサイトの選定に際して配慮した(例：研究協力時代に育成された人材が、リンクモデルで重要な役割を果たすUDOに任命される等)ことは、効果発現に大きく貢献した。

(2) 実施プロセスに関すること

- 1) ベンガル語による意思疎通が可能な日本人専門家が、リンクモデルのなかで重要な役割を果たすUDOとフェイストゥーフェイスの打ち合わせを毎日行うことによってコミュニ

ケーションを図った。このコミュニケーションの高まりが、リンクモデルという技術の移転を促進する素地をつくった。

- 2) リンクモデルでは、現場の業務、すなわち、村に入り込み、村人との信頼関係を築き、また、村とユニオンとの連携を構築することが高く評価される、という環境をつくりあげた。このような期待を担うUDOに対し、「かくあるべき」として業務を強制するのではなく、もともと「村人」である彼らの本来持つ能力を引き出す形で業務を遂行したことは、リンクモデルの有効性を示しプロジェクト目標達成に向けた効果の発現要因となった。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

計画段階でバングラデシュ側を十分に巻き込んだPCMワークショップが開催されなかった。このことにより、中間評価時点まで、関係者全員に認識されたPDMが存在していなかったこと、プロジェクト開始当初、開始時に署名されたミニッツとバングラデシュ政府内のプロジェクト関連文書(TAPP)の間にギャップを生み出すことに繋がってしまったといえる。

(2) 実施プロセスに関すること

全く異なる機能をもつ2つの活動・業務、すなわち、現場レベルでの活動・業務とそこから得た経験をもとに起こす普及の活動・業務、を同じ人間が受けもたなければならなかった。これは、リンクモデルの有効性を広く普及していく速度を阻害した可能性がある。

3-5 結論

(1) リンクモデルの有効性

合同評価団はパイロットユニオンで適用されたリンクモデルは村の能力を再興させ、村人の公共サービスへのアクセスを高めることに貢献していることを確認した。リンクモデルの有効性は農村開発サービスの需要側(村人)と供給側(NBOs、NGOs他)の共通理解となっている。

(2) リンクモデルの適用可能性

合同評価団はリンクモデルの他地域への適用のためには、主に以下の課題を克服する必要があることを認めた。

- 1) VCスキーム(小規模インフラ事業)を郡開発予算、省庁による政府予算、NGO事業並びに開発パートナー支援によって実施すること。
- 2) VC、UCCの役割とユニオン評議会(UP)、村落政府(Gram Sharkar)の機能との補完を明確にすること。
- 3) UDOの予算化と訓練体制を構築すること、及びUDOの利用可能性に応じたUDO依存度の最小化を図ること。
- 4) 普及員がユニオンへの現場業務を展開するために事務所を構え、郡開発予算のユニオンへの配分が決定される一郡全体を対象としてリンクモデルが実証されること。

したがって、上述の課題に取り組み経費に見合い長期的持続性のあるモデルの適用度を強化させるために、リンクモデルは郡レベルで実証される必要があることを、調査団は結論

した。

(3) バングラデシュ政府の取り組み

予算と人員の不足もあって、BRDB プロジェクト実施に係るオーナーシップを十分に発揮できなかった。しかし、BRDBは協力終了に向けたプロジェクトの引渡しのために努力している。バングラデシュ農村開発においては特に農村開発・協同組合局（省）（RDCD）と地方行政局（省）（LGD）をはじめとする農村開発サービス提供機関との協働が必要である。過去7回開催されたプロジェクト調整委員会は貴重な助言をプロジェクトに与えてきたが、プロジェクトの成果を維持・発展させるために同調整委員会の再編成を含むプロジェクト支援体制の強化が必要であると、合同評価団は考える。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

(1) 協力終了までにとるべき措置

BRDBが協力体制終了後にオーナーシップをもってプロジェクト活動を実行するため、プロジェクトは終了までに以下を実行する。

- 1) パイロット4ユニオンの現活動を維持するためのUDOを配置するためにBRDBは必要な段取りを行うこと。リンクモデルの運用能力をすでに備えている現UDOの活用が望まれるが、新任UDOについては、UDOとして機能するために必要な訓練（OJTを含む）を実施する。
- 2) プロジェクトの成果を維持・発展させ、4パイロットユニオンの活動を監視・支援するためにリンクモデルセルの強化を行うこと。
- 3) プロジェクト成果を発表するナショナル・セミナーの開催や最終報告書の発刊ほかによって、リンクモデルの有効性を村落開発に関係するバングラデシュ側政府省庁、援助ドナーなどに広く認知・波及させること。

(2) プロジェクトの終了に向けて及び終了時にとるべき措置

プロジェクトの成果を発展させて郡レベルで実現可能なリンクモデルを普及させるために、バングラデシュ政府は以下を実行する。

- 1) 地方自治農村開発組合省はリンクモデルの中核構成要素を普及させるために適切な実施責任機関を指定し、プロジェクト調整委員会など、この支援体制を構築すること。
- 2) 上述実施責任機関は、リンクモデルの普及に必要なPCP（Project Concept Paper）他行政文書を準備する。これらの計画は郡に属する全ユニオンへのUDOの配置と訓練計画、UCCMの開催に利用できる施設の準備などを含む具体的なものとする。
- 3) バングラデシュ政府は4ユニオンでの活動を継続する。

(3) 日本政府のとるべき措置

バングラデシュ政府の強力なオーナーシップの下に上述(2)の取り組みが実行されれば、日本政府はリンクモデルの円滑かつ効果的普及を支援するために、専門家を派遣する。

- 1) バングラデシュ側リソースによるPRDPの継続事業への監視と助言を含むリンクモデルの波及のための実施機関及び関連機関への助言

2) 日本による更なる協力の検討及び協力計画策定への助言

3-7 教訓(当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄)

- (1) 地方レベルで勤務する政府職員は、適切なターゲットグループに効率的に接触できる仕組みが整えば、責任感と充実感をもって職務にあたることができる。また、バングラデシュでは、地方レベルの開発予算は必ずしもそのすべてが計画されているプロジェクトに投入されないことがあるといわれているが、本プロジェクトで導入したような公開のフォーラム(UCCM)で決定し、多くの関係者でモニターすれば透明性をもって100%をその本来の目的に使用することができる。
- (2) 村人は活用できる資源が何であり、行政がどのようなサポートをしてくれるのかが分かれば、自らの税金を支払い、自らの資源を活用して村の発展のための計画を実施することができる。また、村人が定期的に顔をあわせて信頼関係を構築できれば、伝統的リーダー(バングラデシュの場合ではマタボール)を核として村の公共の利益のために取り組むことができる。したがって、貧困削減のために、個人的なインセンティブに依拠するマイクロ・クレジット以外にも、村全体の公共性をインセンティブとするコモンズアプローチも有効である。
- (3) 日本の社会開発経験においては、行政と住民の呼応関係が大きな役割を果たしたといわれている。本プロジェクトの経験は、バングラデシュにおいても村人と末端行政の双方に同時に働きかけ、村人と末端行政の間の信頼関係、ネットワークを構築する「複層アプローチ」が有効であることを示している。
- (4) 異なるセクターの職員が情報を交換し、顔をあわせる場をつくることによって、職員間に水平的なネットワーク(社会関係資本)をつくるアプローチは、職員のフィールドレベルでの仕事をやりやすくするばかりでなく、受益者農民の利益にも繋がる。また、異なる村の村人代表が情報を交換し、顔をあわせる場をつくることによって、村の発展に関して互いに刺激しあい、模倣しあう場をつくることで、1つの村の経験が周辺の村に急速に伝わる。
- (5) 計画段階において、PCM手法を用いたワークショップを開催し、関係者間で課題、目標を共有しておくこと、また、定期的に関係者間でモニタリングをしておくことはプロジェクトの円滑な実施上重要であることが改めて確認された。

3-8 フォローアップ状況

提言の3-6(1)、(2)が満たされれば、(3)に提示したパイプライン専門家を派遣する。その後、日本による更なる協力の検討を行い、リンクモデルを郡全体への適用を支援するプロジェクトの実施を検討する。