

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：2005年4月11日
担当部：農村開発部

1. 案件名

バングラデシュ国 行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（フェーズ2）

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

本案件は、バングラデシュ農村部において、村落住民の生活の質の向上を目的とし、住民と郡の普及事務所等を結び、住民の意向が開発に反映される仕組みを構築するものである。この仕組みを構築していく過程で、住民及び行政機関の能力が強化されるとともに、住民のニーズが反映された各種行政サービスが各村落に届き、普及員の活動が効率的に展開され、小規模インフラ整備事業など、住民による村落単位での主体的な開発活動が行われるようになることが期待される。

本案件では、バングラデシュにおいて村落住民と農村開発行政機関を結ぶ取り組みを行ってきた研究協力及びフェーズ1の成果を踏まえ、以下の三点に焦点をあてて実施する。

- (1) バングラデシュ農村開発公社内の実施体制を強化する
- (2) 住民及び行政側の人材育成のための研修体制を整える
- (3) フェーズ1より対象地域を拡大し、郡単位のネットワーク構築を図る

(2) 協力期間

2005年4月～2010年4月（5年間） 予定

(3) 協力総額（日本側）

約5.7億円

(4) 協力相手先機関

実施機関：地方自治農村開発協同組合省バングラデシュ農村開発公社（BRDB）

協力機関：バングラデシュ農村開発アカデミー¹、バングラデシュ農業大学

1 正式名称はBangladesh Academy of Rural Development. バングラデシュコミラ県に1959年に創立された地方自治・農村開発・協同組合省の管轄下にある農村開発研究機関。

(5) 国内協力機関

アジア経済研究所、京都大学東南アジア研究所、特定非営利活動法人シャプラニール＝海外協力市民の会

(6) 裨益対象者及び規模、等

<直接裨益対象者>

- 1) ユニオン開発官16名及びフィールドアシスタント 16名
- 2) 政府農村開発関連部局の職員と普及員 約400名
- 3) NGO職員 約60名
- 4) 村落開発委員会メンバー 約2500名

(7) <間接裨益対象者>

- 1) タンガイル県カリハティ郡全12ユニオン 420,000人 (約288Km²)
- 2) メヘルプール県メヘルプールショドール郡2ユニオン 73,600人 (約111Km²)
- 3) コミラ県ティタス郡2ユニオン 34,700人 (約24Km²)

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

バングラデシュ国(以下「バ国」という)は、面積14.4万Km²、人口1億3810万人、一人当たりGNIは400US\$ (2003年)である。全人口の80%が農村部に居住し、全就業人口の3分の2がGDPの20%を占める農林水産業に従事している。同国の社会指標をみると、非識字率は59% (男性約55%、女性約64%)で、改善された衛生施設が利用可能な割合²は48%にとどまり、栄養不足の子どもたち³は48%にのぼり、同国の人間開発指数は138位/全177カ国中 (2003年)と低い位置にある。

農家は稲作を中心とした農業を営んでおり、バ国の基準⁴によると、都市部の貧困率36%に比し、農村部の貧困率は53%であり、貧困は農村部において著しい。また、非識字率や子どもの栄養失調率においても農村部は国平均を上回っており、農村部においては経済的な問題のみならず、教育や保健衛生の面においても貧困が大きな課題となっている。

バ国の行政は、州、県、郡、ユニオンに区分され、郡のレベルまでは行政普及サービスが執行される体制となっており、住民サービスの末端である郡レベルの地方行政機関は、村落住民に対しサービスを提供する立場にある。しかしながら、各行政機関は予算的にも人員的にも行政サービス機関として脆弱である。特に、各行政機関間の連携が不十分であり、限られた郡開発予算を効果的に執行できないばかりでなく、行政サービスが特定の村落や個人に対し届いており、ユニオンレベルでの調整がなされていないのが現況である。更に、各村落を束ねるユニオンは、地方行政機関として位置づけられていないため、予算・人員を欠き、適切な調整も行われず、村落住民のニーズを郡のレベルまで充分にくみ上げる体制とはなっていない。各村落単位では在来のリーダーの下で、日常的な問題解決が行われているが、行政サービスとの結びつきは希薄である。他方、国内外のNGOが各地で活動を展開しているが、十分なサービスを対象地域の全住民に確実に届けるには至っていない

これまでJICAは、バ国においては、農業生産性の向上に資する家禽・作物等の生産技術改善や普及体制の強化、灌漑等の農村インフラ整備分野での協力を行ってきており、農村部における農業生産・所得の向上に貢献する成果をあげてきた。また、基礎教育支援、砒素汚染対策、母子保健等の分野での協力も展開されている。しかしながら、農村部の生活向上のためには、これらの協力に加え、村落住民に確実に行政サービスの届く仕組みづくりも、重要である。この点をふまえ、JICAは、地方行政及び村落住民の能力強化の重要性に着目し、村落住民のニーズを汲み取り、行政サービスを調整した上で、これらのニーズとサービスを結びつける方策について、1986~90年度、1992~95年度の二度にわたり研究協力を実施した。この過程で「村落単位で住民の要望をとりまとめる組織の形成」「郡の普及員、NGOスタッフ、村落住民代表者が集まり、意見交換を行う場の設定」、「村落、ユニオンレベルでの活動を支えるファシリテーターの育成」の重要性に着目し、住民自身からのアプローチの有効性を明らかにした。これらの三要素を組み合わせた村落と行政機関を結ぶ仕組みを「リンクモデル」と名づけた。

この成果に基づき2000~03年度にわたり実施された技術協力プロジェクト「住民参加型開発行政支援 (PRDP)」では、本リンクモデルをタンガイル県カリハティ郡の4つのユニオンにおいて構築・実施した。活動が展開された地域では、住民の発意と参加の下に、村内の道路の補修、衛生的なトイレの設置等、小規模インフラ整備事業が実施され村落住民の生活が向上した。また、これら村内道路や橋の整備により、村から町までのアクセスが改善されたこともあいまって、村落住民の経済活動が促進され所得の向上にも貢献した。これらに加え、ユニオンレベルで普及員やNGO間での調整が行われることにより、村落住民のニーズにあった普及サービスがこれまでよりも効率的に提供されることが実証された。

実施機関である地方自治農村開発協同組合省バングラデシュ農村開発公社 (BRDB) はフェーズ1協力の成果を高く評価し、他地区においても本取組みを普及する方向性を打ち出した⁵。しかしながら、上

記プロジェクトはユニオンレベルでの実証にとどまっており、この仕組みを定着させていくためには、郡レベルでの実証及び国レベルでの普及推進体制づくりが不可欠である。

2 排泄物の適切な処理施設が利用できる人口の割合(UNDP人間開発報告書)

3 年齢のわりに低体重の5歳未満の子ども (UNDP人間開発報告書)

4 バングラデシュ統計局では、貧困ラインを地域に応じて定めている。(2000年の最低県=9.7US\$/人/月、最高県=16.2US\$/人/月) 2002年アジア開発銀行。

5 JICA終了時調査報告書。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

バングラデシュ国は、国家開発戦略(2003年7月~2006年6月)として2002年12月に策定されたI-PRSP(暫定貧困削減戦略文書)において、年平均7%台の経済成長達成を民間セクターにおける投資促進、農業、工業、運輸交通及びエネルギーセクターの開発等により促進し、もって貧困人口を2015年までに半減させることを目標としている。

同戦略においては、1. より貧困層に裨益するよう配慮された経済成長、2. 貧困層に向けた人的資本開発の増進(教育、保健医療、栄養面サービスの拡充) 3. 女性の参加促進及びジェンダー格差の是正、4. ソーシャル・セーフティー・ネット等社会保障の整備、5. 参加型ガバナンスの促進の5項目を重点分野に挙げている。

本協力は、地方レベルにおける末端の行政機関と村落住民双方の能力強化を目指した協力であり、「貧困層の人間開発」と「参加型ガバナンスの促進」をより効果的に達成する土台となる。

(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づけ(プログラムにおける位置づけ)

我が国は、国別援助計画(2000年策定)において、1. 農業・農村開発と生産性向上、2. 社会分野(基礎生活、人的資源開発)の改善、3. 投資促進・輸出振興のための基盤整備、4. 災害対策の4分野を中期的な戦略的援助重点分野・課題としている。この計画に基づき、現地ODAタスクフォース⁶は、「農業・農村開発」を2004年度の具体的に取り組むべき5つの最重点セクターの一つとし、セクター目標を「農村地域全体の経済成長・貧困層のエンパワメント」と定めた。この目標を達成するために、以下の三要素から構成されるセクタープログラムを策定している。

第一は、「農家の所得・農業の生産性向上」、第二は「農村地域インフラ整備」である。第三には、中央政府・行政機関からのサービスの具体的な実施者及び具体的な受け皿となる地方行政・村落住民に対する協力を実施する「地方行政・住民エンパワメント」プログラムが挙げられており、本協力はこのプログラムの核となる取組みである。本案件では、対象地域の村落住民に対し、行政サービスが行き渡ることを重視し、他方で、村落住民が自らの要望を取りまとめ、自立的な農村開発活動が展開できるよう支援する。即ち、地方政府と人々の双方を対象とする取組みであり、これはJICAの事業実施の柱として位置づけられている人間の安全保障にかかる取組みである。

6 大使館、JBIC及びJICAから構成される。

4. 協力の枠組み

【主な項目】

(1) 協力の目標(アウトカム)

【協力終了時の達成目標(プロジェクト目標)と指標・目標値】

村落住民と末端の農村開発行政機関を結び、村落住民の意向が開発に反映される仕組み(リンクモデル)が対象地域において機能し、その普及の体制が整う。

<指標>:

関係者(地方行政、住民)のプロジェクト活動への積極的参加/エンパワメントの度合い⁷/実施された村落開発活動の質及び数/普及に向けた行動計画の内容

【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】

バングラデシュ国において、地域の特性に応じた仕組みにより、村落住民の意向が反映された開発が行われる。

<指標>：

リンクモデル室がリンクモデルを推進する活動を継続している、研修施設が活発に活用されている（中間評価の時期に目標値を決定予定）

7 プロジェクト実施期間中に定期的に質的な調査を実施し、関係者の意識の変化、能力向上の度合い、組織化の度合い等を継続的に測る予定。

(2) 成果（アウトプット）と活動

【成果1：ユニオン調整委員会の連絡調整を担うユニオン開発官がバングラデシュ農村開発公社の行政官として育成される。】

<活動>

1-1 ユニオン開発官（UDO）とフィールド・アシスタント（FA）をリクルートする。

1-2 BRDBにおける指示・命令系統を確立する。

1-3 UDOとFAに対する研修を実施する。

<指標>

ユニオン開発官16人とフィールドアシスタント16人がリクルートされる／会議への出席率／月間報告書の提出状況／研修を受けたユニオン開発官、フィールドアシスタントの数

【成果2：村落委員会（VC）を中心として村落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、この仕組みを通じた活動により、村落住民の生活の質が向上する。】

<活動>

2-1 村落開発委員会（VC）を形成する。

2-2 VCにおける女性部会の形成を促進する。

2-3 VCによる村落小規模インフラ事業の計画策定を推奨する。

2-4 村落小規模インフラ事業を実施する。

2-5 VCによる各省普及員へのアクセスを支援する。

2-6 VCに対し研修を実施する。

<指標>：

各ユニオンで村落委員会が形成された村落の割合／研修を受けた村落委員会の割合／行政サービスを受けられた村落住民の割合等

【成果3：ユニオン調整委員会（UCC）が、郡、ユニオン、村落間の連携を強化する土台として機能する】

<活動>

3-1 ユニオン調整委員会（UCC）を形成する。

3-2 UCC会議を開催して関係者間の情報共有を図る。

3-3 掲示板を設置して情報を公開する。

3-4 UCC会議に集まる村落委員会の代表、普及員、NGOのスタッフ等に対し研修を実施する。

3-5 郡開発評議会に参加する。

<指標> :

形成されたUCCの数／関係者の出席率／研修を受けたユニオン調整委員会の参加者数等

【成果4：リンクモデルの実施体制がバングラデシュ農村開発公社において強化される。】

<活動>

4-1 バングラデシュ農村開発公社内に設置されているリンクモデル室の機能強化を行う。

4-2 リンクモデル室が中心となってリンクモデルが制度化される体制を整える。

<指標> :

リンクモデル室に提出された報告書数／開催された会議数／実施されたセミナー数／リンクモデル室によって作られたアクションプラン等

【成果5：リンクモデル普及のための、ユニオン開発官、フィールドアシスタント、村落委員会、普及員、NGOスタッフ等を対象とした研修体制が、バングラデシュ農村開発公社を中心とし整備される。】

<活動>

5-1 研修施設を整える。

5-2 研修計画を完成させる。

5-3 講師をリクルートする。

5-4 カリキュラムを作成する。

5-5 教材を作成する。

5-6 研修結果をモニタリング・評価する。

<指標> :

整備された研修施設の状況／作成された研修計画の内容／作成されたカリキュラム数等

(3) 投入（インプット）

ア 日本側（総額約5.7億円）

（ア）専門家派遣 約3.6億円

〔長期専門家4名（チーフアドバイザー、農村開発／住民参加、研修計画、業務調整）〕

〔短期専門家（ジェンダー、広報、農村社会調査、NGO連携等） 約4名／年〕

（イ）施設機材費 約0.57億円

（ウ）研修員受入れ〔年間5名×5年間〕 約0.2億円

（エ）プロジェクト活動費〔研修経費、小規模インフラ整備事業費、広報費等〕 約1.36億円

イ バングラデシュ国側（総額約0.85億円）

（ア）カウンターパート人件費

（イ）施設・土地手配

（ウ）プロジェクト活動費

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

<上位目標達成に対する外部条件>

- 農村開発がバングラデシュ政府の政策として維持される

<プロジェクト目標達成のための外部条件>

- バングラデシュ農村開発公社が農村開発を主管する政府組織として存続する
- リンクモデル活動の予算が確保される

<成果達成のための外部条件>

- 各省の普及員が継続してユニオンに派遣される

<活動成立のための外部条件>

- 研修を受けたユニオン開発官とフィールドアシスタントがプロジェクトに継続して勤務する

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性：以下の点により本協力の妥当性は高いと判断される。

- バングラデシュ国家開発戦略では、貧困層の経済状況の改善、人的資本開発の増進、など貧困削減が優先事項に位置づけられている。貧困層が集中する農村部で、経済活動の活性化につながる小規模インフラ事業や行政サービスの改善による教育、保健、衛生サービスの改善を目指す本案件は、バ国国家開発戦略に合致する。
- 農村開発はバングラデシュに対する日本の援助政策における重点分野の一つである。
- 本案件は、人々に確実に届く援助を目指し、行政と村落住民双方の能力強化を重視しており、人間の安全保障の観点からもJICAの援助方針に合致している。
- また、本プロジェクトでは、農村住民と地方行政がお互いに参加して、住民のニーズと発意に応じ、よりよいリソースの配分による行政サービスの改善を図る手法の定着を狙っている。このことは、バングラデシュ国家開発戦略の優先事項の一つである、参加型ガバナンス促進に資する。

(2) 有効性：以下の点により本協力の有効性が見込める。

- 成果1、2、3を「ユニオン開発官が育成される」「村落委員会（VC）が機能し、この活動を通じ村落住民の生活の質が向上する」「ユニオン調整委員会（UCC）が機能する」としており、この3つの成果の相乗により、プロジェクト目標の「村落住民と農村開発行政機関を結び、村落住民の意向が開発に反映される体制（リンクモデル）が機能」することになる。また、成果の4、5とされる「実施機関であるリンクモデル室の機能を強化」し、「研修体制を整備する」ことで、プロジェクト目標「普及の体制が整う」が達成されると見込まれる。
- プロジェクト目標「村落住民と農村開発行政機関を結び、村落住民の意向が開発に反映される体制（リンクモデル）が対象地域において機能し、普及の体制が整う」は、プロジェクトの期間と内容に照らして適切といえる。「機能する」という点は、郡レベルでリンクモデルを実施するカリハティ郡と、ユニオンレベルで実施するメヘルプールショドル郡、ティタシュ郡の間では異なる可能性があることに留意する必要がある。

(3) 効率性：以下の点により効率的な実施が見込める。

- 住民参加型農村開発行政支援プロジェクト（フェーズ1）の知識と経験の蓄積が、本プロジェクトの効率的な実施に貢献することが期待できる。
- 対象地域への主な資金投入である村落小規模インフラ整備事業へのプロジェクトからの投入は1ユニオンあたり平均で年間30万タカ（5000米ドル）程度になると見込まれ、村落小規模インフラ整備事業が、村落住民を農村開発活動の計画実施に参加させる機動力となる効果の大きさを考えれば、費用対効果の点でも効率性は高いといえる。

(4) インパクト：以下の点のようなインパクトが予測できる。

- 本協力の上位目標である「バングラデシュ国において地域の特性に応じた仕組みにより、村落住民の意向が反映された開発が行われる。」状態は、プロジェクト目標「村落住民と末端の農村開発行政機関を結び村落住民の意向が開発に反映される仕組み（リンクモデル）が対象地域において機能し、その普及の体制が整う」状態に達することにより発現する効果である。
- プロジェクト期間中に、リンクモデルの実施体制を中央レベルにおいて強化し、また人材育成体制を整備することで、プロジェクト終了時にはリンクモデルが自立的に普及する体制が整うことを目指している。
- プロジェクトを通じ、現地NGOが村落開発活動に参加することにより、現地NGOの参加型開発への理解が強化されるとともに、現場レベルでの行政、住民、NGOの三者の協力関係が強化される。
- 村落住民と末端行政を参加型でつなぐ仕組みが機能することにより、リンクモデルのみならず、他の行政アプローチでも、バ国国家開発戦略の優先事項の一つである「参加型ガバナンスの促進」が行われる。
- プロジェクトの成功によりバングラデシュ農村開発公社がリンクモデルを中心的な政策として取り上げる可能性を高める。プロジェクトの経験や教訓を農村開発分野で活動する他ドナーやNGOと共有することで、バングラデシュの農村開発に対する他ドナーの政策に影響を与えることも考えられる。
- 村落委員会には女性の代表が含まれることになっており、村落開発への女性の参加を促進することが期待できる。

(5) 自立発展性：以下の点に留意することで、本協力の成果はプロジェクト期間終了後も継続すると見込まれる。

- プロジェクト目標「村落住民と農村開発行政機関を結び村落住民の意向が開発に反映される体制（リンクモデル）が対象地域において機能し、普及の体制が整う」は、上位目標「バングラデシュ国において地域の特性に応じた仕組みにより、村落住民の意向が反映された開発が行われる。」を達成する上での重要な前提条件である。バングラデシュ農村開発公社は他地域にリンクモデルを導入することを計画しており、リンクモデルが郡レベルで機能することが実証されれば、この計画をより現実性のあるものとするのが可能となる。
- リンクモデルの実施体制と人材育成体制を、バングラデシュ農村開発公社内に設置し、プロジェクト終了後も自立的かつ持続的にリンクモデルを普及する体制を構築する。
- 村落、ユニオン、郡、バングラデシュ農村開発公社、それぞれのレベルで、地域ごとの状況に合わせ「リンクモデル」を改善・適応させる能力を高め、リンクモデルの柔軟な運用を図る。
- リンクモデル活動は、現在、バ政府開発予算から資金を得ている。プロジェクト終了後もリンクモデル活動をより安定的に継続するためには、リンクモデル室を基盤にプロジェクトを運営する体制を構築する。なお将来的には予算の経常予算化も検討する。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- 貧困率の高い農村部を対象に活動を実施することで貧困削減に貢献する。
- 村落単位の村落委員会においては、女性部会を村落委員会と合わせて設置することを推奨し、女性の声を十分にくみ上げる配慮を行う。
- 各長期専門家の活動にジェンダー分野の事項を盛り込むことで、男性・女性の活動への積極的参加を促進する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

本プロジェクトと類似するプロジェクトとしては、インドネシアにおいて実施された「南スラウェシ州貧困対策プロジェクト」（1997～2002年）が挙げられる。村落レベルで住民の意向をとりまとめ、行政がそれを開発プロジェクトとして実施する仕組みを作った。またこの仕組みが県レベルで条例化され、持続的な活動が今日展開されている。

- 同案件では、現地の大学及びNGOと協力関係を築き、協力期間終了後も持続する理論・実践面でのサポート体制を構築した。本協力においても、これまでの協力の蓄積があるバングラデシュ農

村開発アカデミー、バングラデシュ農業大学、その他NGO等を協力機関とし、積極的に協力体制を構築していく。

- 同案件では、行政官、村で活動するファシリテーターを研修する仕組みを構築した。本協力においても研修を重視し、人材育成体制を整備する。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：プロジェクト開始後2.5年後
- 終了時評価：プロジェクト終了の半年前
- 事後評価：プロジェクト終了後3年を目処に実施