

事業事前評価表

国際協力機構産業開発・公共政策部 行財政・金融課

1. 案件名

国名： バングラデシュ人民共和国

案件名： 和名 地方都市行政能力強化プロジェクト

英名 Strengthening Pourashava Governance Project

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における地方自治分野の現状と課題

バングラデシュの行政区分は上位レベルから、管区(ディビジョン)、県(ディストリクト)、郡(ウポジラ)、ユニオンとなっている。地方自治体は、農村部では県以下の行政区分に県評議会¹、郡評議会、ユニオン評議会があり、また、地方の都市部(以下、都市部)は人口や税収の規模に応じて県・郡に跨る規模の中核都市²(シティ・コーポレーション)と郡・ユニオンに跨る規模の地方都市³(ポルショバ)に区分され、それぞれ市庁が存在する。

全地方自治体に共通する根本的課題は、法律で定められた機能に比し、必要なリソース(資金と人員)が不足しており、行政サービスや開発事業の運営に係る実施体制が十分に構築されていないことである。中央政府による地方自治体への交付金は国家開発予算の5%に過ぎず、地方自治体の財源も限定されている。自己歳入レベルも低いことから、結果として人員も増強できず、資金不足と合わせて、地方自治体が定められた機能を果たせない状況にある。

また、資金・人員の不足と同様に重要な課題は、地方自治体の長(議長あるいは市長)、議員、行政官の個々人及び組織としての能力の不足である。選挙で選出された地方自治体の長と議員は、地方自治体の役割や関係者各自の役割にかかる法律や規則、行政の在り方等を理解していない場合も少なくない。行政官についても地方自治体の運営に必要な知識や技術が不足している。

これらの課題については、農村部と比較しより多くの機能を担う都市部の地方自治体(以下、都市部自治体)において深刻化している。近年の急速な経済発展に伴う地方の都市化により、都市部においては、住環境の悪化、居住区及び交通網の無秩序な拡大、公共サービスの提供不足などの問題が顕在化し、全国の貧困率が減少する一方で、都市部の貧困者数は増加傾向にある。また、都市部では中央政府によるサービス提供が限定され、給水や廃棄物管理といった住民の生活に不可欠なサービス

¹ 県評議会については選挙がされたことがなく、中央政府の行政命令により行政官が業務を行っており、実質上自治体ではない。

² 2013年8月現在、10都市(首都ダッカを含む)。

³ 2013年8月現在、315市。人口規模はおおよそ5万人から数十万人。

の提供、都市計画の策定、域内のインフラの整備などの重要な機能を都市部自治体が担うことになっているが⁴、多くの都市部自治体でそれら機能が遂行できていない。

また、人的及び組織としての能力についても都市部自治体は自治体運営にあたり様々な知識・技術が求められるが、研修機会は乏しく、資金・人員の不足も大きく影響して非効率的な自治体運営と場当たりのサービス提供が恒常化している。

なお、バングラデシュ政府による地方自治体能力強化の制度としては、国立地方行政研修所(NILG)による研修システムが存在し、国内の全自治体の長、議員、行政官の研修を責務とするが、NILG の人員や能力不足がかねてから指摘されており、全ての地方自治体向け研修を各行政レベルのニーズに応じて対応することは難しい現状にある。かかる状況から、これまでに様々なドナー支援プロジェクトにて緊急性の高い分野については直接自治体の能力を強化する試みが行われてきた結果、農村部のユニオン評議会の能力強化については、ドナー及びバングラデシュ研修機関、農村研究機関等が協力する枠組みが整いつつあり、同枠組みの下で各種の研修が実施されるようになっている。一方、より多くの機能を担う都市部自治体に対しては、同様の枠組みは存在せず、NILG による既存の研修プログラムは内容も対象も限定的なものとなっている。そのため、都市部自治体の能力向上については主として個々のドナー支援プロジェクトにより行われており、これまで一定の成果を収めているものの、全ての都市部自治体をカバーできていないほか、能力強化の対象分野も急速な都市化を背景とするインフラ分野等、優先度の高い分野に限定されている。

(2) 当該国における地方自治分野の開発政策と本事業の位置づけ

バングラデシュ政府の長期開発計画である「Outline Perspective Plan of Bangladesh 2010-2021」では、優先分野の一つである「健全なインフラストラクチャーの整備」にて都市化対応を行うとしており、それに関連した具体的目標の一つに「都市ガバナンス強化」を掲げると共に具体的な政策ターゲットの一つを「権限と機能の地方分権化の促進」としている。また、都市化に係る目標達成に向けた戦略として、分権化と自治体改革、関係機関の役割の明確化、効果的都市ガバナンスの実現を目指すとしている。

また、Perspective Plan の前期をカバーする実施計画「第 6 次 5 か年計画 2011-2015」では、都市化対策として都市間のより均衡のとれた成長に力点を置き、都市部自治体の設立、財政的自治権の強化、土地管理の改善、分野横断的な都市計画システムの導入等、分権化を進める方針が示されると共に、そのための戦略の中で制度改革と分権化、計画・実施・モニタリングへの市民社会の参加、関係者の能力強化を通じたシティ・ガバナンスの改善といった行政能力強化策が含まれている。

⁴ バングラデシュはこれまで中央集権的な行政構造の下、開発事業や行政サービスの提供に必要なリソース配分に係る権限を中央で掌握してきたが、都市部自治体（シティ・コーポレーション及びポルシヨバ）については、歳入・歳出の権限を認め、自治権を拡大する政策へと移行してきている。

バングラデシュ政府は上記計画に加え、急速な都市化に対応するために2011年に「国家都市セクター政策(National Urban Sector Policy)」案を策定し、第6次5か年計画期間中の政府承認を目指している。同政策案では、持続的な都市化及び分権的で参加型の都市開発プロセス、を将来のビジョンに据え、インフラ整備による経済発展の促進や都市環境保全等に加え、権限や資金の地方自治体への移譲、住民参加の促進等をベースとした都市部自治体の強化を狙っている⁵。

本事業は、急速な都市化が進む中、上記の各種計画の目指す地方分権化、地方自治体強化への対応に直接貢献するものであり、都市部自治体の一類型である地方都市(ポルショバ)の行政機能の強化を行うものである

(3) 地方自治分野を含むガバナンス分野に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

「対バングラデシュ国別援助方針」(2012.6)にみられる重要分野「社会脆弱性の克服」に係る開発課題として「行政能力向上」が位置づけられている。また、分野横断的留意事項として、ガバナンスの改善に留意することとしている。とりわけ、中央から地方までの一貫した行政サービスの改善による住民の生活向上に優先的に取り組み、これにより公平で持続可能な経済開発に資する支援を実施する。具体的には公務員の業務改善を支援し行政サービスの改善を図るとともに、住民と末端行政の協働システムの全国普及の支援、地方自治体の行政能力向上とそれに伴う住民の生活向上を支援する。

上記方針に基づき、中央レベルでは、公共投資管理強化プロジェクト(実施準備中)や総合的品質管理(TQM)を活用した公務員制度改善による人材育成を目的とする公務員研修能力強化プロジェクト、公共サービス改善アドバイザーの投入、公共サービス改善プロジェクト等を実施している。また、地方レベルでは、長年に亘り参加型農村開発に対する支援(研究協力及び技術協力プロジェクト、農村開発アドバイザー派遣、青年海外協力隊の派遣等)を農村部のユニオンに対し行ってきた。また、2012年からは都市基盤整備と合わせた都市部自治体の行政能力強化支援を開始し、現在、中核都市(シティ・コーポレーション)を対象として中核都市の包括的機能強化のため、開発計画策定プロジェクトを実施中である。さらに2013年3月には「バングラデシュ北部総合開発事業」の円借款契約が締結され、同案件中でポルショバに対するインフラ整備及び行財政改善の支援を実施する計画としている。

⁵ 従来の不十分な自治権しか持ち得なかった中核都市(ダッカ、チッタゴン、シレット、クルナなど)に加えて、新たに4つの中核都市(ロングプール、ガジプール、ナラヤンガンジ、クミラ)を創設し、従来の中核都市には認められていなかった権限(都市計画策定、上下水道建設と運営等)を移譲し、より中核都市の責任と権限を強化する試みも開始されている。

(4) 他の援助機関の対応

地方自治分野では多くの援助機関が支援を行っている。都市部の地方自治体支援では、アジア開発銀行(以下、ADB)が都市部自治体によるインフラストラクチャー整備及びサービスの強化、アカウンタビリティの強化を目的とする都市ガバナンス・インフラストラクチャー改善プロジェクト(UGIIP)を支援し、現在同プロジェクトのフェーズ 2 が進行中である。世界銀行も 1999 年から都市部自治体サービスプロジェクト(MSP)を通じ、都市部インフラストラクチャー整備と、その計画・資金調達・実施・運営にかかる自治体の能力強化を支援している。MSP では、政府金融機関として財務省の下にバングラデシュ自治体開発基金(BMDF)を立ち上げ(立上げ後は MSP から独立)、地方自治体のインフラストラクチャー整備は同基金を通じて行われている。現在、世界銀行は MSP の後継プロジェクトを形成中で、同プロジェクトでは MDF への増資も行う予定である。また、ドイツは KfW を通じ、UGIIP フェーズ 2 に協調融資を行っており、同時にドイツ技術協力公社(GIZ)が同プロジェクトの下で都市部自治体のガバナンス改善支援を行っている。GIZ はその他にもスイス国際協力庁(SDC)の資金支援を受け、18 のポルショバのガバナンス改善とホリゾンタル・ラーニングを支援するプロジェクトを開始したところである。また、一部の都市部自治体の e ガバナンス支援も行っている。

農村部の自治支援については、世界銀行、UNDP を中心に支援が行われている。両者及び EU、SDC の支援により、中央政府からの財政移譲を通じ末端の自治体であるユニオン評議会を強化する「地方自治支援プロジェクト(LGSP)」が 2007 年に開始され、現在は世界銀行が同プロジェクトのフェーズ 2 を支援している。世界銀行はまた、ユニオン評議会同士の相互学習を促進するホリゾンタル・ラーニング・プログラムを支援している。UNDP は長年に亘り財政移譲によるユニオン評議会の強化を支援しており、現在は行政能力の更なる強化を図る技術協力を実施中である。また、ADB は農村のインフラストラクチャー整備と合わせたユニオン評議会の能力強化を 2011 年まで支援している。

3. 事業概要

(1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、バングラデシュ国において、ポルショバの行政能力強化のための戦略の策定及びその実施体制の構築、行政能力強化のツール・研修の整備を行うことにより、ポルショバの行政能力強化基盤を整備し、もって行政能力強化策の全国での実践に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

バングラデシュ全土及びパイロットサイト(全国 319 のポルショバのうち7つをプロジェクト開始後に選定)

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

- ・地方自治農村開発協同組合省(MLGRD)地方自治担当総局(LGD)
- ・研修実施機関(NILG、地方行政技術局(LGED)等)
- ・パイロットポルショバサイト自治体職員、市長、市議会役員

※詳細な人数目安はプロジェクト開始後確定

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2013 年 10 月～2017 年 9 月を予定(計 48 か月)

(5) 総事業費(日本側)

4.9 億円(予定)

(6) 相手国側実施機関

地方自治省農村開発協同組合省地方自治担当総局(LGD)都市局

※追って、成果 2 で研修実施機関(NILG、LGED)の選定を予定。(「4.(1)4)プロジェクト実施上の留意点」を参照)

(7) 投入(インプット)

1) 日本側:

- ・専門家派遣(総計 104M/M)(総括/地方行政強化戦略、開発計画策定、財政管理、研修計画/啓発活動、その他(必要に応じ))
- ・ローカルコンサルタント(必要に応じ)
- ・本邦研修/第三国研修
- ・機材供与
- ・現地活動経費(関連調査費、研修カリキュラム・教材開発、TOT、パイロット研修、セミナー・ワークショップ等)

2) バングラデシュ国側:

- ・プロジェクトダイレクター(PD)
地方自治農村開発協同組合省地方自治担当総局(LGD)次官補
- ・プロジェクトマネージャー
LGD 都市局局长
- ・プロジェクトマネージャー代理

- LGD 都市局課長
- ・アシスタントプロジェクトマネージャー
- LGD 都市局課長補佐
- ・カウンターパート要員(LGD)
- ・その他関係機関における関係者(NILG、LGED 等)
- ・プロジェクトオフィス及び事務機材、光熱費・電話代等の運営管理費、カウンターパート職員給与、出張旅費等の必要な経常経費

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

①カテゴリ分類:C

②カテゴリ分類の根拠: 本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010 年公布)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は考えにくいため。

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

有償資金協力「バングラデシュ北部総合開発事業(Northern Bangladesh Integrated Development Project)」(2013 年 3 月～2019 年 3 月): 北部地域 14 県において農村インフラ整備及び小規模ポルショバの行財政能力の向上と基礎的都市インフラ整備を行うもの。本事業では、同事業による行財政能力強化の各種活動の強みをベースに、全国のポルショバをカバーする行政能力向上戦略、その実施のためのツールや研修の整備を行う。

2) 他ドナー等の援助活動

ADB は UGHP-II(2009 年～2014 年)を通じ、都市部自治体によるインフラ整備・都市部自治体のガバナンス改善を支援している。世界銀行も「都市部自治体ガバナンス・サービスプロジェクト(仮称)」(現在形成中)を通じて同様の支援を行う予定。その他、GIZ が都市部自治体のガバナンス改善支援のプロジェクトを行っている。本事業で行う行政能力向上戦略策定、その実施のためのツールや研修の整備においては、それらプロジェクトの関係者も巻き込み、その成果も反映していくことが想定される。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標:

ポルショバ行政能力強化戦略に基づき、全国のポルショバに対して行政能力強化策が実践される。

[指標]

1. 事後評価時点でのアクションプランの計画実行率が 70%を超える。
2. 事後評価時点でのアンケート調査で能力強化支援に対するポルショバの満足度が 70%を超える。

2) プロジェクト目標:

バングラデシュにおけるポルショバ行政能力強化に係る基盤が整備される。

[指標]

1. ポルショバ行政能力強化戦略及びアクションプランがバングラデシュ政府の公式文書にて正式に承認される。
2. 戦略及びアクションプラン実施に必要な予算が試算され、バングラデシュの予算計画書に反映される。
3. 戦略及びアクションプラン実施に係るモニタリング体制が構築される。
4. 戦略の実施機関の役割分担の下実施担当者が任命される。
5. パイロットポルショバにおける有効な活動事例を他のポルショバへ共有するための方策が具体化する。

3) 成果及び活動

成果 1: LGD のポルショバ行政能力強化の戦略及び実施体制が整う。

[指標]

- 1-1. ポルショバ行政能力強化戦略(案)、アクションプラン(案)が策定される。
- 1-2. アクションプラン実施に必要な各種規則の案が作成される。
- 1-3. 各戦略実施機関の役割・責任範囲が整理され、バングラデシュ政府の公式文書にて関係者間で合意される。

[活動]

ポルショバ行政の中核機能(ポルショバが本来担うべき核となる行政機能: core function)及び能力強化ニーズの具体化、能力強化実施枠組み構築、中核機能の強化にかかる取り組みのレビュー、ポルショバ行政能力強化戦略策定のワーキング・グループ設置、戦略案・アクションプラン案の策定、戦略・アクションプラン実施のための側面支援の実施

成果 2: ポルショバの実務能力強化のツール・研修基盤が整う。

〔指標〕

- 2-1 中核機能実施に必要なマニュアル・ガイドラインが整備される。
- 2-2 アンケート調査にて整備されたマニュアル・ガイドラインに対するパイロット
ポルショバ受講者の満足度が 70%を超える。
- 2-3 中核機能実施に必要な研修プログラムが整備される。

〔活動〕

行政能力強化のための実務マニュアル・ガイドラインの開発/改訂、研修モジュール・カリキュラム・教材の開発/改訂、研修実施者の具体化・TOT の実施、成果 3 のパイロット活動の結果に基づいた研修モジュール・カリキュラム・教材の改訂

成果 3: パイロットポルショバにおける行政能力が向上する。

〔指標〕

- 3-1 アンケート調査にてポルショバのサービスに対する住民の満足度がベース
ライン調査時と比較して改善する。
- 3-2 ポルショバが提供する主要サービス項目のカバー率がベースライン調査時
と比較して改善する
- 3-3 歳入に占める自主財源の割合が増加する。

〔活動〕

パイロットポルショバの選定、行政能力強化研修実施、ポルショバの実務活動支援、他のポルショバの参考となる活動の抽出及び他ポルショバとの共有

4) プロジェクト実施上の留意点

- ・ 事業実施体制: ポルショバの行政能力強化策定(成果 1)に係る活動は、ワーキング・グループを設置して、ポルショバの行政能力強化に係る経験の豊富な実施機関やドナー等の関係機関を巻き込んで行う。ポルショバの実務能力強化のためのツール・研修の整備(成果 2)に係る活動については、研修実施機関の調整メカニズムを構築し、同メカニズムを通じて研修実施機関の参加を確保する。
- ・ ポルショバ行政能力強化戦略の内容: 戦略は全国のポルショバに求められる行政能力を踏まえた包括的かつ現実的な内容となるよう留意する。戦略では、制度改革とポルショバ強化活動の両面での具体的目標、目標達成のためのアクションプラン、同プランの項目ごとの費用の積算と想定される資金源(中央政府予算措置を含む)、戦略実施機関の役割等が明確化されることが想定される。
- ・ 同戦略の承認と戦略実施開始のタイミング: 2016/17 年度から戦略が実施できるよう、前年度の戦略案承認、予算申請のタイミングに留意する。
- ・ パイロットポルショバの選定: 規模の異なるポルショバが含まれるよう、また、各

管区から1つずつとなるよう7つのポルショバをパイロットポルショバとして選定することがバングラデシュ政府側と合意されている。このうち2つは有償資金協力 NOBIDEP の対象ポルショバから選定する。この他、選定基準はプロジェクトにて決定する。

- 成果3におけるパイロット活動において他ポルショバの参考となるグッドプラクティスを蓄積し、プロジェクト期間中より積極的に他ポルショバと共有する。
- パイロットポルショバの行政能力向上(成果3)を測定する指標・目標値の設定: プロジェクト活動にて行う全国のポルショバに求められる中核機能・能力強化ニーズが具体化された後、適切な指標を再検討し、目標値を設定する。
- 成果1～3のリンケージ: 成果1でポルショバの中核機能を特定し戦略策定に反映させると共に成果2の実務能力強化ツール・研修の整備にも生かす。また、戦略の最終化及び実務強化ツール・研修の最終化においては、現状ニーズに即した効果的なものになるようパイロットポルショバでの行政能力向上(成果3)支援の活動の結果をフィードバックする仕組みとなっており、各成果の有機的なリンクによりプロジェクト目標を達成するデザインとなっている。

(2)その他インパクト

ポルショバは法に定められる機能を果たせておらず、結果として住民が十分なサービスを享受できていない。本事業はバングラデシュ政府による全国的なポルショバ行政能力強化策の実施を目指しており、強化策の実施によるポルショバの行政能力の向上を通じ、住民へのサービスの質・量の向上に貢献するものである。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1)事業実施のための前提

- LGD の都市局への人員の配置: 都市局はすでに設置されているが、人員は以前の開発局都市課の人員に加えて新たな組織図に応じて増員される予定となっている。
- 関係実施機関のポルショバの行政能力向上活動のための人員配置: 関係実施機関はプロジェクト開始後に行うポルショバ能力強化実施枠組みの構築において特定され、それら機関においてポルショバ行政能力向上のための活動を行う人員が配置される計画となっている。

(2)成果達成のための外部条件

- ポルショバへの通常中央政府交付金が減額されない。
- ポルショバの人員が減少しない。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ ポルショバ行政強化を含む地方自治体強化に係る中央政府の基本方針が維持される。
- ・ 研修実施機関の実施体制が確保される。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- ・ 明確化された予算確保方針に基づき予算が確保される。
- ・ 関係機関が引き続き必要な人員を配置する。

6. 評価結果

本事業は、バングラデシュ国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

＜エチオピア国オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト（2013年9月まで実施中）より＞

同プロジェクトでは財政基盤の弱い郡政府が優先順位を踏まえた開発計画を策定し、自らの予算計画を策定する他、計画を実現するための他リソースへのアクセス強化に係る活動を行っている。具体的には NGO・他ドナー等の外部リソース獲得に向け実行性の高いプロポーザルの作成能力向上を目的とした郡計画局を対象とする研修等を実施している。

本プロジェクトにおいて規模の小さいポルショバは同様の状況にあるため、エチオピア案件で活用されたローリングプランの導入や他リソースへのプロポーザル策定能力強化等に係る経験は、本プロジェクトの支援するポルショバ能力強化戦略の検討にあたって参考となる。

＜バングラデシュ国公務員研修能力強化プロジェクトより＞

同プロジェクトでは、ローカル専門家をはじめとする現地リソースを有効に活用することにより、より現場のニーズに則した教材の作成や事例研究が可能となった。本プロジェクトにおいても戦略策定、研修教材整備/改訂等を行うにあたっては、ローカルコンサルタント等、現地リソースを活用し、その質を高める。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 6 ヶ月以内 ベースライン調査(パイロットポリシヨバのサービスに対する
住民満足度、サービスカバー率、行政事務効率、運営
能力、アカウンタビリティレベル等)

事業中間時点 中間レビュー

事業終了 6 ヶ月前 終了時評価

事業終了 3 年後 事後評価

以 上