

## 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：TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト

Project for Improving Public Services through Total Quality Management

### 2. 事業の背景と必要性

#### (1) 当該国におけるガバナンス分野の現状と課題

バングラデシュの公務員制度については、過度の中央集権、硬直した階層的意思決定構造、透明性の低さ、汚職倫理観の不足、効果的人事システム管理の欠如等数多くの問題が指摘されている。1990年代後半以降、同国では公務員制度改革は貧困削減戦略文書（PRSP）を始めとする政策文書において急務の課題として認識されるようになり、同政府は行政研修政策の策定、人事省キャリア計画部の設置、給与委員会の設置と、その提言に基づく俸給制度の改定、業績評価制度の改善などに取り組んでいる。しかし、最も必要とされる官僚の意識改革や業務改善が依然、課題となっていたことから、これに対する技術支援が我が国政府に要請され、JICA は 2007 年 1 月より 3 年間、公共セクターの管理運営の改善を目的として、バングラデシュ公務員研修所（以下、BPATC）に対して技術協力プロジェクト「公務員研修能力強化プロジェクト(2007 年 1 月～2010 年 1 月)」を実施した。BPATC は同国上級公務員のうち、幹部候補である Bangladesh Civil Services（BCS）行政官を対象に、任官や昇進に必要な研修を実施するバングラデシュの中核的な公務員育成機関である。

同プロジェクトでは、総合品質管理（以下、TQM：Total Quality Management<sup>1</sup>）の実践を通じ、公共セクターのサービス改善にかかる研修の実施体制を整備した。成果として、BPATC 内及び関連公的研修機関（パートナー機関）<sup>2</sup>内に有資格<sup>3</sup>の TQM 研修の講師（TQM リソースパーソン）が 29 名育成されたほか、TQM が BPATC の実施する公務員導入研修<sup>4</sup>のモジュールに正式に導入されたこと等が挙げられる。同成果を踏まえ、BPATC 及びこれを所管する同国人事省（MOPA）は、TQM を通じ、現場レベルでの公共サービス改善を支援する仕組みの構築を志向した。これを踏まえ、我が国はプロジェクト終了後、2010 年 6 月より 1 年

<sup>1</sup> カイゼン思想に基づく日本型の組織・企業マネジメント手法。

<sup>2</sup> 計画・開発アカデミー（APD）、バングラデシュ農村開発アカデミー（BARD）、国家教育運営アカデミー（NAEM）、ボグラ農村開発アカデミー（RDA）

<sup>3</sup> BPATC 内の TQM トレーナー認証試験合格者。

<sup>4</sup> BCS 新規採用者の受講が義務となっている。

間、公共サービス改善アドバイザー（個別専門家）を派遣し、これを支援した。この間、BPATC は住民に対して多くの行政サービスを提供する郡（ウパジラ）行政<sup>5</sup>にも TQM を拡大するべく、全国 64 県の内、まずは 6 県（ディストリクト）6 ウパジラを対象にパイロット的に TQM 研修を試行したため、同専門家はこれに係る助言を行い、また TQM 実践事例の分析や公共サービス改善アプローチの普及方策検討に係る支援を行った。

以上のとおり、「公務員研修能力強化プロジェクト」の主な目的は中央レベルの行政官を対象とした BPATC における TQM の研修実施体制の確保であったが、同プロジェクト終了後に確認されたウパジラレベルにおける TQM 成果の拡大ニーズや、これを念頭においた 6 ディストリクト 6 ウパジラにおけるパイロット活動で得た経験を踏まえ、今後は TQM 研修の対象を全国のウパジラレベルまで拡大・展開する要望が BPATC 及び MOPA に生じている。また、BPATC をはじめとした研修実施機関が、一定の質を保ち継続的に TQM 研修を実施するための体制を整備することも求められている。係る状況を踏まえ、TQM を通じた公共サービスの改善を推進するための研修体制の整備と、BPATC および関連機関<sup>6</sup>とのネットワーク強化を主目的とした技術協力が我が国に対し要請された。

## （2）当該国におけるガバナンスセクターの開発政策と本事業の位置づけ

バングラデシュは、2009 年 12 月に改定された「貧困削減戦略文書 II (改訂版)」において、公共サービスデリバリーの改善とそのため政府機関の能力強化を貧困削減達成のための政策目標の 1 つとして挙げている。また、独立 50 年となる 2021 年を目標達成年と設定した「Outline Perspective Plan: 2010-2021」では、最初の章を「経済成長と汚職撲滅のためのグッドガバナンス」とし、その中で公務員改革の必要性を論じている。更に、2011 年 7 月に策定された第 6 次 5 か年計画(Sixth Five Year Plan FY2011-FY2015)では、最終章の第 9 章を「計画の実施：グッドガバナンス、行政能力、M&E（評価・モニタリング能力）の挑戦」として公務員制度改革を含む行政改革・組織強化の必要性に言及している。

この他、2008 年 12 月に政権に就いた現アワミ政権は、選挙公約（マニフェスト）の中で「住民に届く公共サービスの提供」を掲げ、「住民が政府に出向くのではなく、政府職員が住民の元にサービス提供に赴くような政府機構を作る」と様々な機会に表明している。これを実現するため、住民にサービスを提供する公僕としての公務員制度という視点を示し、併せて政治的な介入からの公務員の地位保全を明示した「公務員法」(Civil Service Act) を策定中である

<sup>5</sup> バングラデシュの地方における行政サービスは中央政府出先機関が担っており、直接的な住民サービスはウパジラレベルの出先行政機関及び所属するフィールドスタッフが担う。ウパジラの上位行政単位であるディストリクトはこれを監督する役割を担っている。

<sup>6</sup> TQM 研修を実施する他研修機関、TQM の事例分析等を行う研究機関、TQM を実践する行政機関等。

(2011 年内成立見込)。

本事業は以上のようにバングラデシュの政策に掲げられた公務員改革に直接的に貢献する事業である他、住民へのサービス提供の末端行政単位であるウパジラレベルの行政官の業務改善を主要な目的としており、住民に直接裨益するサービスの質の向上を目指したバングラデシュの公務員制度改革に貢献することが期待されている。

### (3) ガバナンスセクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

公務員制度改革に関する支援は「対バングラデシュ国別援助計画」の重点目標・セクターとして「3.援助方針 (2) 我が国の援助の方向性と重点目標・セクター(ロ) 重点目標・セクター(c) ガバナンス」の中に位置づけられる。

また、JICA のバングラデシュに対する事業実施方針ではガバナンス分野の課題として「行政サービスの質の向上」に重点をおいており、TQM アプローチを中央及び地方レベルで導入し、同国の公務員制度改革に貢献する本事業は JICA の協力方針に合致するものである。

### (4) 他の援助機関の対応

国連開発計画(以下、UNDP)はバングラデシュの各行政組織で住民に対しその組織的使命やビジョンを明確にする「Citizen Charter」作成及びその実体化を通じた行政サービス改善に係る支援を実施している(Civil Service Change Management Programme: CSCMP)。その他、UNDP はウパジラ行政の能力強化、開発計画策定、計画に基づく開発資金供与に係る支援を行っている(Upazila Governance Project: UGP)。また英国国際開発省(以下、DFID)は政府高官の人材育成を目指した海外における長期研修事業を実施している(Management At The Top II Project: MATT II)。世界銀行(以下、世銀)は全 4,498 行政村(Union)に対して開発資金を供与する Local Governance Support Project (LGSP)や、Union レベルのグッドプラクティスに関する相互学習やネットワーク化を支援する Horizontal Learning Program(HLP)を実施している。

## 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)

本事業は全国の 58 ウパジラ(県庁所在郡)において、①TQM 研修の持続的改善・普及体制の整備、②ウパジラにおける TQM 実践支援に係る仕組みの開発、③BAPTAC の TQM 実践事例・情報の分析・蓄積能力向上、及び④TQM 実践を促進するために必要な政策化/制度化に資するフレームワーク形成を行うことにより、ウパジラ行政の業務改善を持続的に促進する体制整備を図り、もって全国のウパジラにおける業務改善促進に寄与することを目的とする。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

バングラデシュ全土の 58 ディストリクト<sup>7</sup>58 ウパジラ（県庁所在郡）（メインウパジラ）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

BPATC 職員及びパートナー機関（計画・開発アカデミー（APD）、バングラデシュ農村開発アカデミー（BARD）、国家教育運営アカデミー（NAEM）、ボグラ農村開発アカデミー（RDA）、地方行政研修所（NILG））のトレーナー（60 名）  
ディストリクトレベルの行政官（58 県）  
ウパジラレベルの行政官（58 ウパジラ 約 1,000 名）

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2012 年 2 月～2017 年 1 月を予定（計 60 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

約 5 億円（予定）

(6) 相手国側実施機関

バングラデシュ公務員研修所（BPATC）

(7) 投入（インプット）

- 1) 日本側：専門家派遣（125 M/M）（総括、TQM、カリキュラム開発/メディア開発、モニタリング/業務調整）、研修（本邦/第三国）、機材、その他
- 2) バングラデシュ側：人員配置（プロジェクトダイレクター、副プロジェクトダイレクター（2 名）等、他 9 名）、施設、研修実施経費、その他必要経費等

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② 影響と緩和・軽減策

特になし

2) ジェンダー・平等推進／平和構築・貧困削減

特になし。

---

<sup>7</sup> 全国 64 県のうち、パイロットとして既に実施された 6 県を除く

#### (9) 関連する援助活動

UNDP の CSCMP で作成している Citizen Charter に対し、課題の抽出や分類、優先順位の設定、関係者の合意形成などのツールを有している TQM を活用できる余地は大きいため、本事業との連携の在り方を検討している。

DFID の MATT II Project が目指している「Learning by Experience」は TQM 研修やその実践と同じ精神であることから、同プロジェクトの研修修了生等のリソースを取り込むことで、人脈面で連携することを検討する。

世銀の HLP と連携して優良事例の他の地方自治体への伝播普及を促進する。

## 4. 協力の枠組み

### (1) 協力概要

#### 1) 上位目標：

全国のウパジラレベルで TQM 研修を踏まえた現場レベルにおける業務改善が実施され、その経験が共有される。

指標：

- ① 全国のウパジラを対象に TQM 研修が実施される。
- ② 全国のウパジラレベルで少なくとも年間 1 件、具体的な業務改善事業が実施される。<sup>8</sup>
- ③ ウパジラレベルでの業務改善のうち 40 件がセミナーなどで共有される。

#### 2) プロジェクト目標：

TQM 研修を踏まえたウパジラレベルにおける業務改善を持続的に促進する体制が整備される。

指標：

- ① ウパジラ向け TQM 研修の持続的実施のための計画が作成される。
- ② ウパジラでの TQM 実践をフォローする研修機関、ディストリクト、メインウパジラの役割・機能が明確になる。
- ③ TQM 事例分析とその結果の活用方法・体制が明確になる。
- ④ TQM アプローチの政策化／制度化にかかる課題が明確にされ、必要な方策・体制が検討される。

### 3) 成果及び活動

---

<sup>8</sup> 本事業では全国のウパジラにおける TQM 実践状況をフォローする TQM Cell (TQM 室) を各ライン省庁等に設置し、TQM 実践のサポート及びモニタリング体制を構築することを目指している (「成果 2」の指標参照)。プロジェクト活動開始後、具体的なモニタリング方法が明確になった時点で、本指標については具体化する。

成果 1: BPATC 及びパートナー機関における TQM 研修にかかる持続的改善・普及体制が整備される。

指標：

- 1-1 既存の TQM カリキュラム及び教材が改訂される。
- 1-2 パートナー機関において TQM カリキュラム及び教材が作成される。
- 1-3 全国規模のトレーナー認証制度<sup>9</sup>のモデルが構築される。
- 1-4 トレーナー認証制度の枠組みに基づき 60 名のトレーナーが育成される。
- 1-5 パートナー機関による TQM 実践数が毎年増加する。

活動：既存 TQM カリキュラムや教材の改善、作成支援、トレーナー認証制度のモデル開発、TQM の講師研修の実施、パートナー機関への TQM トレーニング実践支援、TQM リソースパーソンの能力強化 など

成果 2: ウパジラにおける TQM 実践を支援するための仕組みが開発される。

指標：

- 2-1 メンタリングとコンサルテーションのガイドラインが策定される。
- 2-2 TQM Cell が少なくとも 10 か所設置される。
- 2-3 ウパジラレベルで新たに提案された業務改善計画のうち少なくとも 80% が当初目的を達成する。
- 2-4 ウパジラレベルでの業務改善事例のうち少なくとも 80% が周辺ウパジラに共有される。
- 2-5 ウパジラにおける持続的な TQM 実践メカニズム「One Year One Project (OYOP)」が確立される<sup>10</sup>。

活動：メンタリング・レビューガイドライン策定、ディストリクト行政官に対する TQM 導入研修の実施、メインウパジラの行政官に対する TQM 研修の実施、ウパジラ TQM 実践計画策定、ウパジラ TQM 実践に係るメンタリング支援、ディストリクト行政官によるモニタリング支援、TQM 実践拡大支援 など

成果 3: BPATC の TQM 実践事例・情報を分析・蓄積する能力が向上する。

指標：

- 3-1 TQM に係るウェブサイト、ニュースレター、SNS、リーフレット、ポスター等が作成され、共有される。
- 3-2 TQM 実践事例レポートのフォーマット、配布、収集のフローが規定され

---

<sup>9</sup> 「公務員研修能力強化プロジェクト」においては BPATC 内の認証制度を運用していたが、本事業では民間を含めた TQM 標準を管理している全国的な機関でも認証しうるモデルの構築を目指している。

<sup>10</sup> 全てのウパジラにおいて少なくとも年 1 件の業務改善実践を目指すメカニズム。具体的な普及方法はプロジェクト開始後検討する。

る。

3-3 TQM 事例分析に関連し、少なくとも 5 つの研究機関や研究者と BPATC との連携が構築される。

3-4 TQM 実践事例・インパクトが少なくとも 58 件（各ウパジラ 1 件）分析される。

3-5 TQM 実践ハンドブックが策定される。

活動：ウェブやニュースレター等による TQM 情報整備、TQM 実践事例抽出の仕組みの確立、事例・インパクト分析及びこれに係る大学研究機関とのネットワーク形成、TQM 実践ハンドブック作成 など

成果 4: TQM 研修及び現場での TQM 実践を促進する政策化／制度化に資するフレームワークが形成される。

指標：

4-1 公共セクターTQN（Total Quality Network）<sup>11</sup>と TQM 研修同窓会が設置される。

4-2 TQM 実施促進イベント（セミナー等）が少なくともプロジェクト期間中に 3 回実施される。

4-3 TQM アプローチにかかる政府高官レベルの会合が少なくとも 2 回開催される。

活動：TQM 実践者によるネットワーク設置、海外の TQM 推進機関／公務員研修機関との情報・意見交換、TQM 実践促進イベント実施、TQM アプローチに関する政府高官レベルでの会合開催 など

#### 4) プロジェクト実施上の留意点

##### ・プロジェクト目標と成果の関係（プロジェクトデザイン）

本事業ではプロジェクト目標を達成するため、初期段階で TQM カリキュラムや教材の改訂、BPATC やパートナー機関のトレーナーの育成等、必要な体制を整備する（成果 1）。その後、同体制をベースに、58 ディストリクト 58 ウパジラ（各ディストリクトにおける県庁所在郡 1 郡を対象）を対象としたウパジラ行政官に対する TQM 研修を実施し、参加者はウパジラレベルの TQM 実践計画を作成して、その実践を目指す。プロジェクトでは研修後のフォローアップ（メンタリング）や他ウパジラへの TQM 実践普及等に係る支援を行う。具体的には各省庁に TQM Cell を設置し、ウパジラの TQM 実践のサポートやモニタリングを行う体制を構築する。更にメインウパジラから当該ディストリクト内の他ウパジラに TQM を持続的に普及させるための TQM 実践メカニズムとして、各ウパジラにおいて少なくとも年間 1 件は具体的な業務改善事業を

<sup>11</sup> TQM を公共セクターで定着させていくための関係者間ネットワーク

行う「One Year One Project」(OYOP)を確立することを目指す<sup>12</sup>(以上、成果2)。なお、成果2に係るウパジラレベルへのTQM研修は原則先方政府負担によって実施する見込みであり、これら活動に係る自立発展性を確保できるよう配慮している。更に成果2を通じて得た各ウパジラにおけるTQMの実践事例は、ウパジラレベルでのTQM研修を定着・普及させ、制度化を目指すにあたって貴重な材料であることからプロジェクトの活動としてBPATCが関係研究機関等と連携してこれらの事例や情報を分析・蓄積できるよう支援する(成果3)。更にこれら分析結果を用いて、TQM実践者のネットワーク化を図る他、政府高官レベルを積極的に巻き込む活動等を行うことによって、ウパジラレベルでのTQM研修やTQM実践を政策化、制度化させるフレームワークを構築する(成果4)。

上述のとおり本事業は各成果が発現することによって、プロジェクト目標を達成できるようデザインされている。

## (2) その他インパクト

バングラデシュの政策に明示されているとおり、公共サービスデリバリーの改善や公務員改革は同国の重要な課題となっている。本プロジェクトの直接的なターゲットであるウパジラレベルの行政官は、直接住民に裨益する公共サービスデリバリーの実施主体であり、本プロジェクトが目指すウパジラレベルのTQMを通じた業務改善の定着化が与えるインパクトはこれら課題の解決に大きく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

- ・ バングラデシュの公務員制度改革及び他ドナーの援助協調枠組みが変更されない。

### (2) 成果達成のための外部条件

- ・ プロジェクト実施に係るBPATC及び関係機関の人材が確保される。
- ・ バングラデシュ政府内で技術協力プロジェクト計画書(Technical Assistance Project Proposal: TPP)が2012年6月までに承認される。
- ・ パートナー機関の協力が得られる。

### (3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ 政府高官レベル会合を踏まえてTQMアプローチに係る政策化/制度化に係

<sup>12</sup> One Year One Projectが目指すのは、大がかりな業務改善を各郡に期待するのではなく、小さな改善(トイレの修繕等)を含め、改善の習慣や改善意識を定着させることにある。

る検討がなされる。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- ・ ウパジラ向け TQM 研修およびそのフォローアップ体制を全国展開するだけの制度が整備され、予算が確保される。

## 6. 評価結果

本事業は、バングラデシュの開発政策、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

### バングラデシュ人民共和国公務員研修能力強化プロジェクトより

- (1) 同プロジェクトでは、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になった。本事業においても TQM カリキュラムや教材の改訂を行うが、引き続き現地リソースを活用し、その質を高めるとともに、プロジェクト終了後も継続的に改訂作業が実施できる体制を整える。
- (2) 同プロジェクトでは、幹部公務員を対象とした政策セミナー等を実施することによって、よりハイレベルで TQM の理解が促進され、結果として、研修受講者のアクションプランの実施が容易となった。本事業においても、TQM 研修を現場レベルで拡大する際には、幹部レベルへのアプローチを戦略的に組み込んでいく。

## 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