

事業事前評価表(開発計画調査型技術協力)

国際協力機構 経済基盤開発部
平和構築・都市・地域開発第二課

1. 案件名

国名 : バングラデシュ

案件名(和名) : バングラデシュ国中核都市包括的開発機能強化プロジェクト

(英名) : The Project for Developing Inclusive City Government for City Corporations

2. 協力概要

(1) 事業の目的

近年設立された4中核都市を調査対象として、都市における統一的な行政機能の強化に係る開発枠組み(インフラ整備計画、行財政改善プログラム、行政組織制度)を作成することにより、行政サービス及び公共事業の適切な実施を図り、もって対象4中核都市及び今後設立される中核都市における経済成長の潜在力を強化し、人々の生活の質を改善することに寄与する。

(2) 調査期間 2012年10月 ~ 2013年12月 (計15ヶ月)

(3) 総調査費用 2.5(億円)

(4) 協力相手先機関

地方自治農村開発協同組合省地方自治局

(5) 計画の対象(対象分野、対象規模等)

コミラ、ロングプール、ナラヤンガンジ、ガジプールの4都市を対象とする。これらは順に41万人、55万人、220万人、150万人の人口を有しており(ロングプール、ガジプールは地方中小都市(Pourashava、以下PS)としての人口)、面積は同じく順に53.04 km²、199.76 km²、759.57 km²、310 km²となっている(同左)。

プロジェクトの直接裨益者は4中核都市(City Corporation、以下CC)の開発行政に携わる職員である。

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「バングラデシュ」)では、急激な都市化が進み、2006年時点で国民の24.6%(34.6百万人)が都市部に居住している。急速に都市化が進む中、人口増加に対応する住宅都市インフラの整備、適切な都市管理は十分に行われておらず、著しい交通渋滞や住環境の質の低下、騒音や大気汚染等の公害等、深刻な都市問題が発生している。また、インフラの劣化や地方行政の弱体が都市部に適切な経済活動を呼び込むことを阻害する要因となっており、さらなる雇用の創出や貧困層へのサービス提供を困難にしている。

都市部へのサービス提供、インフラ整備に関しては、中央政府の完全直轄事業、中央政府直轄だが自治体が施設の運営維持管理を行う事業、中央政府・ドナーからの財政移転によって自治

3. 協力の必要性・位置づけ（続き）

体主導で実施される事業、自治体が独自財源で実施する事業に分けられる。については自治体が関与せずに計画が進められているケースもあり、のほか ~ についても関連組織が多様で、計画策定やその実施、開発のアプローチもさまざまなものが併存するために、事業の重複なども発生して効率的な開発が行われていない状況にある。

バングラデシュ政府は、上記のような問題に対応するため、今後2年間で13のPSをCCに新規に格上げし、CCを中心とした統一的な行政機能の強化（Inclusive City Government=包括的機能を持つ地方自治政府）を図る方針としている。旧来のCCは6都市あり、近年格上げされたCCは3都市ある（以下参照）。

PSに対しては下記（3）記載のとおりアジア開発銀行（ADB）が支援を行ってきている。法律上CCとPSとの間に行政機能・権限上、大きな違いはないものの、CCはPSよりも面積や人口といった規模において拡大している分、抱える課題も増大している。特に新規にCCとなった都市は、旧来都市部であったPSと旧来農村部であったPSとが複数合併するような形で都市域が形成されており、規模の増大と併せ、それぞれで異なる開発ニーズに応えていく必要がある。また、上記した中央政府の完全直轄事業に対し、CCが包括的にこれを管理していくための体制づくりが求められている。新規にCCとなった都市においてはこれらに対応するための具体的な施策が確立されておらず、Inclusive City Governmentとして機能するための取り組みが模索されているところである。

旧来PSであったコミラ、ナラヤンガンジは近年CCとして形成された都市である。また、ロングプールは2012年6月にCCとしての決定がなされたばかりであり、ガジプールはCC候補となっている（CCとなる具体的な時期は未定。以下、これら対象とする4都市を総称するために、実際はPSのステイタスのものが含まれているものの、4CCと一括して称する）。比較的新しいこれら4CCにおいてはCCとしての組織や計画がまだ定まっていない部分も多く、包括的かつ適正な行政機能を備えていくことが急務となっている。このことから、本案件の対象CCとして選定された。

（2）相手国政府国家政策上の位置づけ

バングラデシュ政府は、2021年までに全国民が中所得国レベルの生活を享受できる社会を実現するため、第6次5カ年計画（2011-2015年）にて、「経済成長の加速と貧困削減」という目標を掲げ、雇用創出、産業育成、ガバナンスの強化及び社会サービス提供の普及に力点を置いている。また、NSAPR II（貧困削減促進戦略、2009～2011）においては貧困削減に向けて包括的な中期戦略を示している。それによると、都市化の最終的な目標としては、経済成長と公平性の確保に向けた計画的な都市化に定めている。とりわけ、i)都市化に対して包括的なアプローチを適用すること ii)連担性をもって存在する市（city）や町（town）に対し道路整備と公共交通を計画すること、iii)全ての人々に対する適切なサービスを提供するための都市開発を計画し、指南し、推進すること、iv)都市部に流れる河川を保護するとともに、廃棄物や産業廃棄物を管理することによって都市環境を改善すること、などが戦略の方針として示されている。また、計画的な都市化とよりよい都市サービスの提供のため、地方分権化により強い地方自治体を形成していくことが示されている。

（3）他国機関の関連事業との整合性

ADBはPSに対して行政機能強化とインフラ投資を合わせた支援「Urban Governance and Infrastructure Improvement Project: UGIIP（2002～2009）」「UGIIP II（2009～2015）」を展開している。本プロジェクトはCCを対象とすることにより、ADBの支援対象とは明確に線引きを行うが、UGIIPにおけるADBの協力実績を踏まえつつ、密に連携を取りながら進める予定である。

(4) 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

日本の対バングラデシュ国別援助方針では、「中所得国化に向けた、全国民が受益可能な経済成長の加速化」を重点分野に掲げており、運輸・交通インフラの整備や地域間格差の解消などの観点から、本案件は同重点分野に合致する。

JICA国別分析ペーパー(2012年)の援助重点分野「経済成長の加速化」の開発課題・協力プログラムの「都市開発」及び「社会の脆弱性の克服」の「行政能力の向上」に位置づけられる。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

1) 対象4CCにおけるインフラ整備計画の策定

ア) 対象4CCの社会経済状況の確認

イ) インフラ整備に関する上位計画、既存開発計画(中央政府主導のものを含む)、投資プロジェクトの確認

ウ) 対象4CCの都市環境・インフラの現状把握、分析(中央政府主導のものを含む)

エ) 対象4CCのインフラ整備の課題の抽出

オ) 地域開発ビジョンの設定

カ) インフラ整備計画の策定

キ) バングラデシュのインフラ整備における環境社会配慮制度のレビュー

ク) プロジェクトの優先順位づけ

ケ) 優先プロジェクトの概略計画(積算・概略設計・施工計画・維持管理計画・事業実施体制等)の策定(期分けし策定)

コ) 優先プロジェクトの環境社会配慮調査

サ) プロジェクトの評価指標の検討(費用便益計算やその対象とする範囲等)

2) 対象4CCにおける行財政改善プログラムの策定

ア) 対象4CCの行財政の現状確認

イ) 対象4CCの行財政面における課題の抽出と改善策のリストアップ

ウ) 行財政改善プログラムの検討

エ) 円借款資金供与承認にかかる基準設定(評価項目、指標)の検討

3) Inclusive City Governmentに必要とされる地方行政組織制度の策定

ア) 対象4CCの地方行政組織の現状確認

イ) 開発へのステークホルダー(住民・民間セクター等)参加・開発パートナーとの連携状況の確認

ウ) 対象4CCの地方行政組織及び各種行政手続上の課題の抽出と改善策のリストアップ

エ) CC(中核都市)としての組織制度の検討

オ) インフラ整備計画、行財政改善プログラム実施のための実行計画の策定

4) 対象4CCの開発行政に携わる職員を対象とした、以下項目に関する計画検討・策定手法の指導(OJT)

ア) 開発計画策定

イ) 環境社会配慮

ウ) ステークホルダー協議開催

5) 本邦/第三国研修の実施

(2) アウトプット(成果)

- 1) 対象とする4CCのインフラ整備計画。
- 2) 対象とする4CCの行財政改善プログラム。
- 3) Inclusive City Governmentに必要とされる機能を実務上担保するための地方行政組織制度の計画。

(3) インプット(投入): 以下の投入による調査の実施

(a) コンサルタント

- 1) 地方自治政府ガバナンス改善
- 2) 都市開発1(都市部)
- 3) 都市開発2(都市郊外)
- 4) 積算
- 5) 経済・財務分析
- 6) 環境社会配慮
- 7) 参加型社会開発
- 8) 行政組織
- 9) 他、関連するセクターの専門家

(b) その他

- 1) 研修員受入れ(本邦研修もしくは第三国研修)
- 2) 調査用資機材

5. 協力終了後に達成が期待される目標

(1) 提案計画の活用目標

バングラデシュが目標に掲げるInclusive City Governmentを構築するため、ガバナンス強化(行財政改善)、地方行政組織制度改善及びインフラ整備に活用される。

(2) 活用による達成目標

行政サービス及び公共事業の適切な実施を図り、もって対象都市における経済成長の潜在力を強化し、人々の生活の質を改善することに寄与する。

6. 外部要因

(1) 協力相手国内の事情

- ガジプールのPSからCCへの格上げのタイミングについて確認を行う必要がある。
- インフラ整備計画実現のため、計画を実施するための予算措置及び人員配置が各CCで適切に行われる。
- 中央政府と4CCとの連携が十分に行われる。
- 4CC及び関連省庁において、各種計画の実施に影響を及ぼすような組織体制・機能の変更がない

(2) 関連プロジェクトの遅れ

特になし。

7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

(1) 環境社会配慮・貧困削除・社会開発

1) 環境社会配慮

カテゴリ分類：C

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4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため、カテゴリCに該当する。

2) ジェンダー・平等推進 / 平和構築・貧困削減

本プロジェクトにより提言するインフラ整備計画案は、女性の会議参加を伴いながら住民参加型で検討を行っていく予定であり、ジェンダー・平等推進に配慮しながら進める。また、インフラ整備計画の内容そのものも、貧困層を含めた都市の様々な層に裨益することを目的に策定するものである。

3) その他

8. 過去の類似案件からの教訓の活用

パキスタン「パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト」（2004年8月～2007年2月）の終了時評価において、「本プロジェクトではCitizen Community Board制度運用の改善支援として州・県政府レベルを支援対象としたが、その下の草の根レベルを対象とすると案件の成果やインパクトがより地域住民に届き易い。」との教訓が示されている。本プロジェクトでは、ADBのUGIIPで既に導入実績のあるワードレベル調整委員会やタウンレベル調整委員会をCCの開発計画策定プロセスにも組み入れていくことを想定しており、活用の方向性や開催方法など、その具体的運用方法等についても行財政改善プログラムにおいて提言を行う。本プロジェクトの活動は主に4CCの職員と行うが、地域住民等草の根レベルを巻き込んでいくための仕掛けも十分に検討していくものとする。

9. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

(a) 活用の進捗度：インフラ整備計画に基づいたインフラ整備事業が実行されている、行財政改善プログラ案に基づいた対象4CCにおける行財政改善施策が実行されている、提案された地方行政組織制度に基づいた対象4CCでの制度改善が行われている、住民参加により実施する都市開発に関する調整会議が実施されている

(b) 活用による達成目標の指標：CCの財政バランスの適正化、優先プロジェクトの実施状況（ただし、CCがそのための財源を確保することが外部条件となる）、CCへの投資増加

(2) 上記(a)および(b)を評価する方法および時期

・調査終了3年後 事後評価

・必要に応じてフォローアップ

注釈

ワード：地方議会議員の選挙管区

ワードレベル調整委員会・タウンレベル調整委員会：UGIIPにて導入された、地方自治体と地域住民とが対話する機会を提供する仕組み