

事業事前評価表

JICA バングラデシュ事務所

1. 案件名

国名 バングラデシュ人民共和国

案件名（日） 中核都市機能強化プロジェクト

案件名（英） Project for Capacity Development of City Corporations

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における地方行政セクターの現状と課題

バングラデシュ人民共和国（以下、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、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（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（ポルショバ）に区分され、それぞれ市庁が存在する。

「都市部地方自治体・都市開発情報収集確認調査（2012）」や開発調査型技術協力「中核都市包括的開発機能強化プロジェクト（2012-2014）」の結果によると、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、必要なりソース（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。

地方自治体における以上のような課題の解決が進まない一方で、バングラデシュでは急激な都市化が進んでいる。2012年時点で国民の29.0%（約4,500万人）が都市部に居住しており、都市部の人口増加率は年間2.9%で全国平均同1.2%

を大きく上回り、今後さらなる都市人口の増加が予想されている。急速な人口増加の一方で、道路や排水設備、廃棄物処理施設等の都市インフラの整備が追いついておらず、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の深刻な都市問題が発生している。特に、全国に11ある中核都市は、産業の集積地として国の経済発展を牽引する重要な経済活動の場となっている。しかし、脆弱な都市インフラは、適切な経済活動を呼び込む阻害要因となっており、さらなる雇用の創出や市場の活性化を困難にしている。加えて、中央省庁の出先機関と自治体の機能の重複や調整不足により、開発事業および給水や廃棄物管理といった住民の生活に不可欠な行政サービスの提供が効果的に行われていない状況にある。特に、2011年以降、新たに中核都市に指定された4つの市、ダッカ首都圏ナラヤンガンジ市(人口709千人)、ガジプール市(人口983千人)、ダッカと第二の都市であるチッタゴンの中間地点のコミラ市(人口326千人)、北部のロングプール市(人口585千人)は、面積や人口の拡大に伴い多様な開発ニーズが生じており、域内発展の中核地点として役割を果たすために、包括的な都市開発及び行政能力の強化が急務となっている。

バングラデシュ政府では地方自治農村開発協同組合省の地方自治総局(Local Government Division以下LGD)が地方自治体に関する政策担当機関であり、政策遂行、自治体監督を行っている。都市部の自治体に関しては組織の根幹部分である主要人事、財政に関し、職員の出向、任命、異動、交付金配賦、税率の決定などについて権限がある。LGDには都市部自治体を担当する都市局(Urban Wing)が設置されている。

(2) 中核都市における課題

【行政サービスにおける課題】

「中核都市包括的開発機能強化プロジェクト」は新中核都市4市にチッタゴン市を加えた5市で実施され、その結果、中核都市法(2009)に記載されている事務についての実施状況を分析した行政改革分析シート(Administrative Reform Analysis Sheet)が作成され、それによって事務の実施における課題が明らかとなった。適切に事務を実施できない主な原因として、第一に、事務に対する組織体制や人員配置が適切に構成されていないことが指摘されている。中核都市4市では、それぞれ新たな組織体制を提案中であり、それが承認されればある程度は新規の人員配置が可能となる一方で、人員を雇用する財源は明確に示されてはいない。また、中核都市法に記載された事務を、新しい組織体制においてどのように実施していくかも不明確である。二つ目の原因として、既存の配置された職員の能力の問題がある。これまで地方都市で実施してきたサービスと比較すると、中核都市においては比較的大規模な事業を実施していくことが期待されるだけでなく、都市の現況に応じたより広範なニーズに応え

る必要がある。しかしながら、既存の職員に対しては言うまでもなく、新たに雇用される職員に対する能力向上についても戦略的な研修計画等は存在しない。三つ目に、一部の事務及びサービスについては中央政府出先機関や民間との重複が見られる。また、中央政府に権限があるため、市民のニーズが高いにもかかわらず、市によって提供できないサービスがあり、それらの事務にかかわる問題についての調整も十分に行われていない。中央政府から市への一部事務の委譲や、市の負担を軽減するために一部のサービスについての民間への委託の必要性が指摘されているが、その手続きが不明確なため、実現できていない。さらに、条例や規則によって業務手続きの詳細を規定することとなっているが、中核都市はこれまでそれらの法案を作成した経験は皆無である。

【財政における課題】

中核都市の財政基盤は、必要とされるサービスの規模に比して未だ脆弱であり、財政能力の低さゆえに適切なサービスを提供することができていない。「中核都市包括的機能強化プロジェクト」の結果によれば、財源の大部分は保有税（ごみ処理や給水サービス料も含む）によって占められるが、徴税率は年によって変動はあるものの、80%以上を達成している一方で、税評価対象である家屋は完全に特定されているわけではない。税評価についても基本的法令は存在するものの、実際の業務に活用できる内容となっていない。新しい中核都市については、ポルショバから新たに合併された地区について中核都市法に基づいた徴収が行われなければならない。そのため、徴税においてはそれを実施する人材を増員、育成するだけでなく、適切な徴税を行っていくためにも業務の標準化を行う必要がある。

サービスを持続的に提供していく上で重要な手数料の設定、徴収についても適切に行われていない。また、特にインフラ等の市の資産を運営・維持していく資金は、中央からの補助金に依存しているのが現状である。そのため、今後円借款を含むドナーによる支援によってインフラ整備が進むことが期待される一方で、現状の財政構造のあり方では、将来その維持費を市で確保することが難しく、中央政府にとっても大きな負担となる可能性が高い。

（3）当該国における地方行政セクターにおける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。さらに、Perspective Planの前期をカバーする「第6次五ヵ年計画」(2011/12-2015/16年度)では、「経済成長の加速と貧困削減」という目標を掲げ、都市の均衡のとれた発展のために都市インフラ整備による雇用創出、産業育成のための基盤整備が重要であるとし、さらに関係機関の調整を含むガバナンスと都市管理メカニズムの構築を目標とした“シティ・ガバナンスの向上”に重点を置いている。また、バングラデシュ政府は、中核都市ごとに制定してきた設立根拠法を「中核都市法」(2009)に統一し、中核都市の将来的な拡大と機能強化に向けた対応を進めている。

(4) 地方行政セクター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)の別紙「事業展開計画」(2014.4)では重点分野「社会脆弱性の克服」に係る開発課題として「行政能力向上」が位置づけられており、その対応方針として「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。」方針が示されている。

上記方針に基づき、地方行政のうち都市自治体への支援としては、有償資金協力「バングラデシュ北部総合開発事業(2013-2020)」として北部地域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っている。同事業では、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、その実施促進のため段階的に資金供与を行うツール整備や研修を行っている。さらに、地方自治農村開発共同組合省地方行政総局とともに、我が国の有償資金協力事業の円滑な実施促進と効果発現と共に地方都市(ポルショバ)の能力強化を目的とした技術協力プロジェクト「地方都市行政能力強化プロジェクト」を実施している。

他方、中核都市に対し、バングラデシュ国政府は、都市インフラ整備及び自治体強化を通じた包括的な開発を行うため、円借款供与による「包括的中核都市行政強化事業」(以下、Inclusive City Governance Project、ICGPという。)を要請し、JICAは支援を開始した。

(5) 他の援助機関の対応

アジア開発銀行(ADB)はUrban Governance Infrastructure Improvement Project(UGIIP)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地方都市（ポルショバ）及び7都市（本事業の対象4都市以外）で行う予定。世界銀行とは、本事業内容との整合性に留意し、調整を行っている。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として、主に職員や議員を対象とした研修をパイロット事業として実施し、新たな研修プログラムを提案している。本事業で行う行政改革計画の策定においては、それらプロジェクトの関係者も巻き込み、先行して開発された研修プログラムの活用や、ADBの支援によって新中核都市以外の7中核都市に導入される財政管理や行政手続きを電子化することが可能な包括的なITシステムや財政管理における対象中核都市や地方都市の間の整合性の確保、中核都市および地方都市の事務やサービスの在り方に関する提言など、その成果も反映していくことが想定される。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、対象の中核都市において行政改革計画を作成し、同計画に提案された改革項目を実現していくための短期計画（1～3年）である行政改革戦略計画のPDCAサイクルが確立され、税の評価及び徴収、歳出計画の実施体制を整えることにより対象中核都市において行政改革計画の実施体制の整備を図り、もって中核都市行政の機能及び組織規模が適正化される。

（2）プロジェクトサイト

（日）ナラヤンガンジ市、コミラ市、ロングプル市、ガジプル市

（英）Narayanganj、Comilla、Rangpur、Gazipur

（3）本事業の受益者

上記中核都市の職員。間接的には4中核都市の市民

（4）事業スケジュール

2015年10月×日～2020年9月×日（計60ヵ月）

（5）総事業費

5億円

（6）相手側実施機関

地方行政総局（Local Government Division）の都市局（Urban Wing）

対象中核都市の行政組織（シティコーポレーション）

（7）投入

1）日本国側投入

- 専門家派遣
- 本邦研修
- 現地国内研修
- 機材供与（コピー機、プリンター、ノート・パソコン、カメラ）

2) バ側投入

- ・プロジェクトディレクター
地方行政総局都市局局长
- ・プロジェクトディレクター代理
地方行政総局都市局課長

(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) 関連する我が国の活動

1) 我が国の援助活動

- ① 円借款「包括的中核都市行政強化事業」
- ② 円借款「バングラデシュ北部総合開発事業」

2) 他ドナー等の援助活動

- ① Municipal Governance Support Project (Completed) --- WB
- ② Municipal Governance Services Project (Commenced) --- WB
- ③ Urban Governance Infrastructure Improvement Project-2 (Completed)

ADB

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

対象中核都市の機能及び組織規模が適正化される。

【指標】

1. 行政改革計画の改革項目における全体平均の進捗率が60%達成される。
2. 提案された組織体制が地方行政総局において承認される。
3. 行政改革計画において提案された条例が地方行政総局において承認される。
4. 事務の委譲に関する改革案が地方行政総局において承認される。
5. 中核都市の歳入及び歳出計画に占める中核都市の自己財源の割合が向上す

る。

2) プロジェクト目標

対象中核都市において行政改革計画の実施体制が整備される。

【指標】

1. Urban Wing（地方行政総局）の設置する Working Group における行政改革計画実施状況の定期的モニタリングが少なくとも年に1回実施される。
2. 中核都市の定員の充足率が行政改革計画において設定した数値目標（%）を達成する。
3. 行政改革計画に沿って、研修計画が毎年作成され、少なくとも年間1回の研修が実施される。
4. 行政改革計画に沿って、条例案が作成され、次年度以内に議会において承認される。
5. 歳出計画に対する執行率が80%達成する。

3) 成果及び活動

1. 長期的財政予測に沿って、既存の法律に基づいた行政改革計画（administrative improvement plan）が作成される。
2. 行政改革計画の達成に向けた短期計画（1～3年）として行政改革戦略計画（administrative improvement strategic plan）のPDCAサイクルが確立される。
3. 適切な税評価及び徴収手続きが整備され、公正な税の徴収が実施される。
4. 経常歳出について、歳入に見合った計画策定ができる体制が確立される。

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

- 円借款供与によって実施されている包括的中核都市行政強化事業が円滑に実施される。
- 上記事業によって支援の対象となる委員会等が設立される。

（2）成果達成のための外部条件

- 政策転換等によって Urban Wing の機能が変わらない。
- 地方政府の財政に関する法律や政策方針について大きな変化がない。

（3）プロジェクト目標を達成するための外部要因

- 対象中核都市の提案中の組織図がプロジェクト実施期間内に LGD から承認される。
- 地方分権化の基本方針が変わらない。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- 中核都市の社会経済的重要性が後退しない。
- 関係省庁における中核都市の組織図の LGD による承認プロセスが円滑に進む。

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

(1) ベトナム ODA 運営管理能力向上プロジェクト

「ベトナムでは ODA プロジェクトのアウトプット、とりわけソフトウェア、データベース、IT ネットワークなどのソフト・コンポーネントのための維持管理予算の不足の問題は、対象セクターの如何にかかわらず、多くのプロジェクトで共通する課題であった。従って、この種の IT 関連のソフト・コンポーネントをプロジェクトに含める場合は、その持続性の観点から案件形成時に十分に検討を行うべきである。」とあるため、本事業では、財政改革に係る活動に含まれる維持管理準備金の積み立てにおいて、IT 関連設備の維持管理費を積み立てると同時に、それらの設備を維持する専属の職員配置を検討するなど維持管理体制と財務面の持続性においても適切な助言を行うこととする。

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

事業終了3年後 事後評価

以上