

事業事前評価表

1. 案件名

国名：バングラデシュ人民共和国

案件名：地方行政強化事業

L/A 調印日：2015 年 12 月 13 日

承諾金額：14,725 百万円

借入人：バングラデシュ人民共和国政府（The Government of the People's Republic of Bangladesh）

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における地方開発セクターの開発実績（現状）と課題

バングラデシュは、近年急速に経済発展を遂げているが、2010 年時点でも未だ人口の約 32%（約 4,700 万人）が貧困ライン以下で生活しており、特に人口の約 71%（約 1 億 500 万人）を占める農村部は、貧困率が 35%と都市部に比べ 10%以上も高い。貧困層比率の高い農村部の開発には、住民ニーズに沿った行政サービスの提供と開発事業を促進するための地方自治体の強化が急務となっている。

バングラデシュの地方行政の基本構造は上位レベルから、管区（Division）、県（District）、郡（Upazila：ウポジラ）、ユニオンが設置されており、中でも全国に約 500 ある郡自治体（Upazila Parishad）は、住民に最も近い基礎自治体（ユニオン自治体）の意見を調整・統合し、中央官庁が縦割りで提供する教育・保健・農業等の普及局を取りまとめ、住民ニーズに合った行政サービス提供や開発事業の実施を行うことが期待されている。しかし、郡自治体の開発資金が不十分であること、普及員や自治体行政職員の能力不足、住民ニーズを十分に把握し調整するメカニズムが機能していないこと等が原因となって、行政サービスが十分に住民へ行き届いていないことが課題となっている。また、郡自治体と各省庁普及局や基礎自治体の連携が不十分であり、限りある開発資源を有効活用できておらず、結果として農村道路や教育・医療関係施設等の生活基盤インフラの整備に遅れが生じ、行政サービスに対する住民のアクセス向上を妨げている。

(2) 当該国における地方開発セクターの開発政策と本事業の位置づけ

当国政府は、国家開発戦略の最上位に位置づけられる「第 6 次五か年計画」（2011/12-2015/16 年度）にて、行政サービスの改善や地方分権化の促進を目標に掲げ、郡自治体を含めた地方自治体の制度面・財政面の強化を進めることが強調されている。「国家農村開発政策」（2001 年）においても、住民と行政サービス提供を担う各省庁部局の調整における郡自治体の役割を重要視し、地方自治体を通じた開発プロセスへの住民参加促進等を推奨している。「地方行政強化事業（以下、「本事業」という。）」は、住民ニーズに沿った生活基盤インフラ整備と自治体の行政能力の改善を行うもので、これら政策・目標と合致している。

(3) 地方開発セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

「バングラデシュ人民共和国 JICA 国別分析ペーパー」(2013 年 4 月)において「社会の脆弱性の克服」を重点分野として、政府の非効率性を改善し事業実施能力を向上するための行政能力の向上への支援が重要であると分析しており、行政サービスの質の改善と行政過程への住民の参加を実現するために、これまでの支援で成果をあげた住民と行政の協働システムの普及・展開を重点として支援するとしている。「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」(技術協力プロジェクト、2010 年終了)では、住民と行政の協働システム「リンクモデル」を活用し、村落住民の意向が開発に反映される仕組みづくりを支援してきた。これにより、行政サービスの効果・効率の向上、透明性の高いインフラ整備事業等の地方自治体の能力強化が図られている。「リンクモデル」対象地域の行政サービスの効果・効率の向上の事例として、具体的には畜産局実施のワクチン提供プログラムに係る非対象地域との比較では、サービス受益者数で約 2 割増、サービスに係る平均所要時間は約 3 割減という調査結果が定量的に示されている。また、地方自治体が実施するインフラ整備事業に係る住民調査では、非対象地域と比べて、「リンクモデル」対象地域では住民参加の意識が約 15%高く、事業の認知度は約 12%高いことが示されている。さらに、「リンクモデル」は地方行政農村開発組合省によりその成果が認められ、「ユニオン開発調整委員会会議 (UDCCM)」として一部の機能が制度化されている。本事業では自治体関係者の能力強化研修の中で、この「ユニオン開発調整委員会会議」の効果的な活用方法を取り入れ、郡自治体による住民ニーズの調整機能の強化を図る。また、「対バングラデシュ人民共和国国別援助方針」(2012 年 6 月)においても、ガバナンスの改善のために政府機能の強化、行政サービスの向上を図ると定められており、本事業はこれら方針、分析に合致する。近年の主な実績は以下のとおり。

- ・有償資金協力：南西部農村開発事業 (2009 年)、バングラデシュ北部総合開発事業 (2012 年)
- ・技術協力：住民参加型農村開発行政支援計画 (2000 年)、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 (2005 年)、農村開発アドバイザー (2010 年)、地方行政アドバイザー (2012 年)

(4) 他の援助機関の対応

国連開発計画 (UNDP) は、14 郡にて郡自治体の行財政能力の強化と法制度整備支援等を行う郡自治体行政事業 (Upazila Governance Project) 及びユニオン自治体行政事業 (Union Parishad Governance Project) を支援している。また世界銀行は、2006 年よりユニオン自治体に対する行財政基盤の強化を支援するため、地方行政支援事業 (Local Governance Support Project : LGSP) を開始しており、現在第 2 フェーズ (2011 年～2016 年) を実施中である。

(5) 事業の必要性

本事業は、地方自治体の行政サービスデリバリーの向上及び行政能力の強化を図るものであり、当国の開発政策、我が国及び JICA の援助方針と合致しており、上述の

課題にも対応する。よって本事業の実施を支援することの必要性・妥当性は高い。

3. 事業概要

(1) 事業の目的

本事業はバングラデシュの農村部において、住民ニーズに沿った生活基盤インフラ（農村道路、給水、医療関連施設等）の整備と地方行政官への研修・技術指導等を行うことにより、住民への行政サービスデリバリーの向上のための行政能力の改善を図り、もって住民の生活向上及び地方自治の強化に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

バングラデシュ全土（64 県、489 郡）

(3) 事業概要

- 1) 生活基盤インフラ整備・補修（農村道路、給排水設備、医療関係設備、教育関係施設等）
- 2) ガバナンス改善支援・実施体制強化（地方自治体関係者（郡・県・ユニオン等）への能力強化研修、外部監査、ベースライン調査等）
- 3) コンサルティング・サービス（事業管理支援、生活基盤インフラ整備支援、モニタリング・評価等）

※ 1) に関し、事業対象郡の選定は、郡自治体法で定められた主要業務の実施状況から成るパフォーマンス指標に基づく行財政能力の計測と順位づけにより行う。初年度は上位100郡を選定し、二年次以降は対象郡数を段階的に拡大する。

(4) 総事業費

17,217 百万円（うち、円借款対象額：14,725 百万円）

(5) 事業実施スケジュール

2015 年 12 月～2023 年 2 月を予定（計 87 ヶ月）。全ての施設の供用開始時（2022 年 2 月）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

- 1) 借入人：バングラデシュ人民共和国政府（The Government of the People's Republic of Bangladesh）
- 2) 保証人：なし。
- 3) 事業実施機関：地方行政農村開発組合省・地方行政総局（Local Government Division, Ministry of Local Government Rural Development & Cooperatives : LGD）
- 4) 操業・運営／維持・管理体制：LGD は借款事業の豊富な経験を有し、全国規模の運営・維持管理体制を構築しているため、課題は見られない。対象となる地方自治体は、コンサルタント支援の下、予算計画策定等を含む適切な運営・維持管理を行っていく。

(7) 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：FI
- 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4月公布）上、JICAの融資承諾前にサブプロジェクトが特定できず、且つそのようなサブプロジェクトが環境への影響をもつことが想定されるため。
- ③ その他・モニタリング：本事業では、実施機関が、円借款で雇用されるコンサルタントの支援を受けつつ、バングラデシュ国内法制度および「国際協力機構 環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布）に基づき、各サブプロジェクトについてカテゴリ分類を行い、該当するカテゴリに必要な対応策がとられることとなっている。なお、サブプロジェクトに、カテゴリ A 案件は含まれない。

2) 貧困削減促進

各種施設建設時の住民雇用創出、生活基盤インフラ整備による経済機会増加等の直接的効果に加え、社会サービスへのアクセス改善による貧困削減効果も期待される。

3) 社会開発促進

本事業では、郡自治体のガバナンスのパフォーマンス指標の一部に、意思決定プロセスへの女性参画の項目を設定し、女性参加の促進が図られる予定。また、住民参加型の開発調整会議である UDCC の開催等を指標の一つとして設定し、住民参加の促進を図り、住民による事業評価等を行うことになっている。

(8) 他ドナー等との連携

本事業は、LGD を通じて地方自治体強化を支援する世銀や UNDP などのドナー機関と、実施方法やパフォーマンス指標、外部監査体制等に関する調整を行う。また、地方に配置されている地方自治・管区担当官（Director, Local Government : DLG）や県担当官（Deputy Director, Local Government : DDLG）の機能強化についても LGSP 他と連携して取り組むこととしている。

(9) その他特記事項

LGD に対し、郡自治体の法制度の改善等を支援するための技術協力プロジェクトを実施予定。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

1)アウトカム（運用・効果指標）

本事業は各地域で郡自治体が選定した小規模インフラ施設の集合体であり、個別に数値目標を設定することは困難であるため、サンプルベースでベースライン調査を行い、下表に示す各指標が増加または減少したかを判断基準とする。

| 種類 | 指標名 | 基準 (2016年) | 目標(2024年) 【事業完成2年後】 |
|------------------------|---------------------------------|---------------|------------------------|
| 農村道路関連施設 | 建設・修復された道路延長(km) | - | 増加 |
| | 建設・修復された橋梁延長(m) | - | 増加 |
| | 年平均日交通量(台/日) | - | 増加 |
| | 冠水による道路通行不能日数(日/年) | - | 減少 |
| 上水・衛生関連施設 | 新たに安全な水が供給される人口(人) | - | 増加 |
| | 水系疾患の患者数(人/年) | - | 減少 |
| 農業生産関連施設 | 主要穀物作付面積(ha) | - | 増加 |
| | 漁獲量(t/年) | - | 増加 |
| 医療関連施設 | 外来患者数(人/年) | - | 増加 |
| | 病床数(床) | - | 増加 |
| 教育関連施設 | 教室設備がある環境で学べる生徒数 | - | 増加 |
| | 初等・中等教育の就学率 | - | 増加 |
| 災害対策関連施設 | 避難施設の収容人数(人) | - | 増加 |
| | 洪水時の被害者数(人/回) | - | 減少 |
| 能力強化研修、啓蒙広報活動 | 研修受講者数(郡自治体関係者)(人/年) | - | 増加 |
| | 研修・啓発活動参加者数(住民)(人/年) | - | 増加 |
| 行政サービスデリバリーの改善、行政能力の改善 | 住民の郡行政に関する認知度 | - | 増加 |
| | 住民の行政サービスに関する満足度 | - | 増加 |
| 女性参加の促進 | 女性対象研修や一定の女性参画が確立された会議の実施数(数/年) | - | 増加 |

(2) 定性的効果

住民の生活向上、行政能力の改善、地方自治の強化

(3) 内部収益率

事業実施前に対象サブプロジェクトの選定ができなため、算出せず。ただし、実施段階で、いくつかの対象郡自治体にて、交通関連のインフラ施設をサンプルとして抽出し、プロジェクト終了後に経済的内部収益率(EIRR)を試験的に算出する。

5. 外部条件・リスクコントロール

- (1) 前提条件：特になし。
- (2) 外部条件：特になし。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

(1) 類似案件からの教訓

インドネシア「地方インフラ整備事業（Ⅲ）」の事後評価結果等から、小規模分散型の案件では、体系的なマネジメントシステムの構築とその適切な運用が重要であり、特にフィールドレベルから中央への階層的な責任分担関係の規定と縦横の関係機関の調整の実践が重要であるとの教訓を得ている。

(2) 本事業への教訓の活用

本事業でも小規模分散型で多数のサブプロジェクトが実施されることから、上記教訓を踏まえ、コンサルタント等の支援を受けつつ、既存の地方行政構造を活用した的確なサブプロジェクトの管理・モニタリング体制を構築し、事業実施機関が情報を一元的にとりまとめる実施体制を構築する。

7. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標

- 1) 建設・修復された道路延長（km）
 - 2) 建設・修復された橋梁延長（m）
 - 3) 年平均日交通量（台/日）
 - 4) 冠水による道路通行不能日数（日/年）
 - 5) 新たに安全な水が供給される人口（人）
 - 6) 水系疾患の患者数（人/年）
 - 7) 主要穀物作付面積（ha）
 - 8) 漁獲量（t/年）
 - 9) 外来患者数（人/年）
 - 10) 病床数（床）
 - 11) 教室設備がある環境で学べる生徒数
 - 12) 初等・中等教育の就学率
 - 13) 避難施設の収容人数（人）
 - 14) 洪水時の被害者数（人/回）
 - 15) 研修受講者数（郡自治体関係者）（人/年）
 - 16) 研修・啓発活動参加者数（住民）（人/年）
 - 17) 住民の郡行政に関する認知度
 - 18) 住民の行政サービスに関する満足度
 - 19) 女性対象研修や一定の女性参画が確立された会議の実施数（数/年）
- (2) 今後の評価のタイミング：事業完成2年後（事後評価）