

<table border="1"> <tr> <td>国名</td> <td rowspan="2">地方行政支援プロジェクト</td> </tr> <tr> <td>ブータン</td> </tr> </table>		国名	地方行政支援プロジェクト	ブータン									
国名	地方行政支援プロジェクト												
ブータン													
I 案件概要													
事業の背景	<p>1980年代以降、ブータン政府は、意思決定プロセスに住民の参加を促すため、地方分権化を進め、県開発委員会（DYT：Dzongkhag Yargay Tshogdu）^(注1)及び地区開発委員会（GYT：Gewog Yargay Tshogchung）^(注2)の設立など、県及び地区レベルでの法的枠組みの改革を行った。法的枠組みは実施されたものの、地方分権化のプロセスは未だ移行中であった。効果的な地方分権システムの実現のために、以下の課題への対応が必要となっていた。1) 2002年GYT法及び2002年DYT法の実施に関する実務的なガイドラインと標準実施要領の確立、2) 関連する政府の所管省庁及び機関との調整、3) 地方政府への助成金の財源の創出、及び4) 地方政府職員的能力開発、が課題であった。</p> <p>(注1) 県（ゾンカク）発展委員会（DYT）は、2007年に県（ゾンカク）議会（DT）となったが、県病院、県道、通信サービスの提供、市・町開発計画、森林管理計画及び農村電化計画の策定を所管している。</p> <p>(注2) 地区（ゲオグ）発展委員会（GYT）は、2007年に地区（ゲオグ）議会（GT）となったが、各地区における、水供給、灌漑、農道・橋梁、村落クリニック、コミュニティ小学校等の開発プロジェクトの計画、実施及びモニタリングを所管している。地区（ゲオグ）は、ブータンにおいては村落の集合体を指し、県の下行政区分である。</p> <p>県議会及び地区議会の機能及び所管は、地区、県、中央政府間の機能・財務割当枠組みにより決定される。</p>												
事業の目的	<p>本事業は、3つの対象県においてブロックグラント¹の導入を想定した現地業務費によるパイロットプロジェクトの実施を通じ、ブロックグラントの計画、実施及びモニタリングの制度的枠組みを策定し、ブロックグラントに関する業務についての、選挙で選出された職員を含む地方政府職員能力の強化を図り、もって、全国においてコミュニティレベルでの公共サービスの提供を強化することを目指した。</p> <p>1. 上位目標：コミュニティレベルの公共サービスの提供が全国で強化される。</p> <p>2. プロジェクト目標：ブータン政府における地方行政の強化と地方分権化に向けた基本計画の制度化とその実施に向けた必要な整備を行う。</p>												
実施内容	<p>1. 事業サイト：3県（ハ県、ブムタン県、タシガン県及び3県内の25地区）</p> <p>2. 主な活動：1) 2002年GYT法に則ったパイロットプロジェクトの計画、実施及びモニタリングに関する国レベルでの政府職員向けの研修・ワークショップの実施、2) 2002年GYT法に関するガイドラインとマニュアルの策定、3) 地方行政局（DLG）の能力開発</p> <p>3. 投入実績</p> <table border="0"> <tr> <td>日本側</td> <td>相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣：3人</td> <td>(1) カウンターパート配置：19人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入：14人</td> <td>(2) 土地・施設提供：事業オフィス</td> </tr> <tr> <td>(3) 第三国研修：14人（タイ）</td> <td>(3) ローカルコスト負担：カウンターパート職員及び事務要員の給与、研修・ワークショップの旅費、機材の維持管理費、関連公共料金</td> </tr> <tr> <td>(4) 機材供与：車両、事務機器（コピー機、PC、オーバーヘッドプロジェクター、タイプライター等）</td> <td></td> </tr> <tr> <td>(5) 現地業務費（パイロット事業費、地区センター14カ所の建設費、研修開催費用等）</td> <td></td> </tr> </table>	日本側	相手国側	(1) 専門家派遣：3人	(1) カウンターパート配置：19人	(2) 研修員受入：14人	(2) 土地・施設提供：事業オフィス	(3) 第三国研修：14人（タイ）	(3) ローカルコスト負担：カウンターパート職員及び事務要員の給与、研修・ワークショップの旅費、機材の維持管理費、関連公共料金	(4) 機材供与：車両、事務機器（コピー機、PC、オーバーヘッドプロジェクター、タイプライター等）		(5) 現地業務費（パイロット事業費、地区センター14カ所の建設費、研修開催費用等）	
日本側	相手国側												
(1) 専門家派遣：3人	(1) カウンターパート配置：19人												
(2) 研修員受入：14人	(2) 土地・施設提供：事業オフィス												
(3) 第三国研修：14人（タイ）	(3) ローカルコスト負担：カウンターパート職員及び事務要員の給与、研修・ワークショップの旅費、機材の維持管理費、関連公共料金												
(4) 機材供与：車両、事務機器（コピー機、PC、オーバーヘッドプロジェクター、タイプライター等）													
(5) 現地業務費（パイロット事業費、地区センター14カ所の建設費、研修開催費用等）													
事前評価年	<table border="1"> <tr> <td>2004年</td> <td>協力期間</td> <td>2004年3月～2006年10月 (うち延長期間：2006年4月～2016年10月)</td> <td>協力金額</td> <td>(事前評価時) 270百万円 (実績) 296百万円</td> </tr> </table>	2004年	協力期間	2004年3月～2006年10月 (うち延長期間：2006年4月～2016年10月)	協力金額	(事前評価時) 270百万円 (実績) 296百万円							
2004年	協力期間	2004年3月～2006年10月 (うち延長期間：2006年4月～2016年10月)	協力金額	(事前評価時) 270百万円 (実績) 296百万円									
相手国実施機関	内務・文化省（MoHCA）												
日本側協力機関	明治大学、総務省												

II 評価結果

【評価上の留意点】

- (1) 本事業のフェーズ2及びフェーズ3の終了時評価の結果の考慮
 - ・ 本事業の完了後、フェーズ2（2007年～2010年）及びフェーズ3（2010年～2014年）の実施を通じて、本事業のアウトカム（効果）がさらに拡大された。本事業のインパクトと効果の持続性の検証のため、本事後評価においては、フェーズ2及びフェーズ3の終了時評価の結果を考慮した。
- (2) 上位目標の指標2の定義
 - ・ 上位目標の指標2は、「プログラム及びシステムが、公共サービスの提供のための地方政府職員の行政及び管理能力強化に向けて実施される。」である。しかしながら、どのようなプログラムやシステムが構築されるべきか、明確にされていない。他方、フェーズ2及び3は、本事業の結果に基づく「包括的キャパシティ・ビルディング計画（ICBP）」²の構築と制度化に重点を置いて実施された。フェーズ1（本事業）からフェーズ2及び3への事業の展開に鑑みると、上位目標の指標2の「プログラム及びシステム」はICBPを指すと理解される。したがって、本事後評価では、上位目標の指標2の達成度は、事後評価時点において「地方政府の能力

¹ ブロックグラントは、中央政府が、資金使途を定めずに地方政府に交付する交付金として開発し、2008年に全国205の地区（ゲオグ）に対する年次交付金（Annual Capital Grant）として制度化した。

² ICBPは、地方政府職員向けの戦略的開発計画立案と地区長及び秘書向けの総務、事務所及び財務の各々の管理に関する標準的研修モジュール一式として、地方ガバナンス局により開始された人材開発プログラムである。

開発のためのプログラムとして、ICBP が整備され、制度化されたか、否か」によって確認した。

(3) 持続性

- ・ 上記 (2) に基づき、本事後評価では、本事業の持続性は、ICBP の持続性について検証を行った。

1 妥当性

【事前評価時・事業完了時のブータン政府の開発政策との整合性】

本事業は、「第9次5カ年計画」(2002年～2007年)に掲げられた「地方分権化と県及び地区レベルの法的枠組みの改革の推進」というブータンの開発政策に一致していた。

【事前評価時・事業完了時のブータンにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、ブロックグラントの管理に係る県及び地区レベルの地方政府職員の能力開発とともに、県及び地区レベルの効果的な地方分権化システムの構築というブータンの開発ニーズに合致していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、2004年ODAデータブックに記載された、事前評価時点(2004年)の日本の対ブータンの援助方針として記載された4つの重点分野の一つである「良い統治」の開発課題「地方分権の推進」に合致している。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時点までに、プロジェクト目標は一部達成された。ブロックグラントの計画・実施のモデルは、事業完了時点までに構築され、3つのパイロット県において機能した。GYTメンバー、3つのパイロット県の地区職員及びコミュニティメンバーは、ブロックグラントを活用できるようになり、また、コミュニティメンバーにより把握された、緊急性の高いニーズへの取組みを行えるようになった。しかしながら、事業期間が非常に短く、パイロットプロジェクトを2サイクル実施し、完了させるだけの期間しかなく、ブロックグラントによるコミュニティへの便益を確保するためのブロックグラントの実施に対するモニタリングの効果的なモデルを事業完了までに構築することはできなかった。

「第10次5カ年計画」(2008年～2013年)において、国レベルでのブロックグラントシステムを精緻化するための、ボトムアップによる計画立案プロセスの効果といった、本事業の貴重な経験が地域レベルで蓄積された。一方、「第10次5カ年計画」の実施前に、ブロックグラントの枠組みとシステムを精緻化するには、重要な経験や教訓を体系立てて見直し、まとめるための取組みが求められた。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業完了後、パイロット県のDYT及びGYTは、本事業完了後に構築されたモデルに基づき、政府により交付された予算による開発活動の計画、実施、モニタリングを継続している。国家モニタリング・評価システム(NMES)が、公共支出監理システム(PEMS)、計画策定・モニタリングシステム(PLUMS)及び多年度ローリング・プラン予算(MYRB)を組み入れる形で、構築された。また、政府業績管理システム(GPMS)は、予算を目的別に把握できるように整理して示し、リアルタイムでのモニタリングや問題解決を行うこと目的としている。事業完了後、ブータン政府による様々なイニシアティブが実施され、本事業で構築された計画・実施モデルが効果的であったことから、本事業の経験は地方分権化の国家戦略に反映された。例えば、ブータン地方統治法が2009年9月に成立し、2010年3月15日から施行されることとなった。加えて、住民のニーズへのより柔軟な取組み、GYTにおけるリーダーシップの育成、ボトムアップによる計画策定を通じたより広範な参加、といった本事業を通じた経験は、「地方政府法」の草案作成に貢献した。また、「地方政府のための年次交付金に関するガイドライン」³が、ブータン政府により2010年に作成された。こうした一連の取組みにおいては、2008年にJICA、国連資本開発基金(UNCDF)、国連開発計画(UNDP)により実施された「ブロックグラントパイロット事業の教訓」に関する調査が、ブータン政府により参照された。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は、達成された。ブータン政府は、全国の205地区向けに2008年に「年次交付金」を開始した。「第10次5カ年計画」(2008年～2013年)の開始から、地区は、年次交付金の算出式に従って政府から交付される予算による開発活動の計画を策定及び実施している。「第10次5カ年計画」においては、本事業で実施された研修プログラムに基づいた、ICBPが公式に導入された。本事業のフェーズ2及び3の実施を通じて、ICBPの枠組みは、地方政府職員の能力開発プログラムとして整備され、2012年に制度化された。GYTメンバー向けの研修10コース⁴が標準化されたモジュールとして特定された。本事業で研修スケジュールが作成されているが、ブータン政府による予算配分が不足していることから、すべての研修が計画通りに実施されているわけではない。しかしながら、導入コースや地方政府におけるリーダーシップといった研修については、地方ガバナンス支援プログラム(LGSP)など他ドナーの支援により実施されている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業により、選挙で選出される、地区長(Gups)の地位・位置づけの改善について正のインパクトをもたらした。本事業の実施前は、地区長には執務室や設備、事務職員もいなかったため、地区長の執務環境は劣悪であった。しかしながら、本事業により、執務室や機材が供与され、執務環境が改善されてから、地区長の地位・位置づけは強化されることとなった。

本事業による自然環境への負の影響は確認されず、用地取得及び住民移転は実施されなかった。

【評価判断】

以上より、本事業のプロジェクト目標は一部達成にとどまったが、事業効果は継続しており、上位目標は達成された。また、本事業はよって、地区長の地位・位置づけの強化に正のインパクトがもたらされ、負のインパクトは見られなかった。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

³ ガイドラインは、交付金の様々な種類、年次交付金の配分のための算定式、交付金の精査のプロセス、計画・予算策定の予定表、資金フロー、交付手続き、地方政府の機能面と財政面での責任に基づいた的確な支出の概要を説明したものである。

⁴ 1) 導入コース、2) 地方政府におけるリーダーシップ、3) 計画立案・優先順位付け、4) プロジェクトマネジメント、5) コミュニティのファシリテーション、6) 環境、気候変動、災害リスク削減、7) 基礎エンジニアリング、8) 財務・予算策定、9) 事務所管理、10) 県ユニコード

プロジェクト目標と上位目標の達成度

目的	指標	実績
(プロジェクト目標) ブータン政府における 地方行政の強化と地方 分権化に向けた枠組み 計画の制度化とその実 施に向けた必要な整備 を行う。	(指標 1) ブロックグラントの計画、実施、モニ タリングのモデルがパイロット3 県内 で構築され、機能する。	(事業完了時) 一部達成 <ul style="list-style-type: none"> • ブロックグラントの計画・実施のモデルは、事業対象地域で適切に構築された。 • GYT メンバーと地区職員、コミュニティメンバーは、ブロックグラントを活用できるようになり、緊急ニーズに対応することができるようになった。 • 他方、ブロックグラントの実施のモニタリングについては、本事業と関連当局は効果的なモデルを策定することができなかった。 (事後評価時) 継続 <ul style="list-style-type: none"> • 「地方政府の年次交付金のためのガイドライン」が、事業完了後4年後の2010年に作成された。 • 予算を目的に合わせ、リアルタイムでのモニタリングと問題解決を図るため、政府業績管理システム(GPMS)が構築された。
	(指標 2) 本事業の経験と教訓が地方行政と地方 分権化の国家戦略に反映される。	(事業完了時) 未達成 <ul style="list-style-type: none"> • 「第10次5カ年計画」において精緻化に活用されることが期待されていた国家ブロックグラントシステムの、貴重な経験が地域で蓄積された。 • 「第10次5カ年計画」策定前に、ブロックグラントの枠組みとシステムを精緻化するために重要な経験や教訓の体系立てた見直しとまとめのための更なる取組みが必要であった。 (事後評価時) 継続 <ul style="list-style-type: none"> • ブータン国会で、2009年9月11日に2009年ブータン地方政府法が成立し、2010年3月15日から施行された。 • 2014年12月4日に国会において、改正が行われた。
(上位目標) コミュニティレベルの 公共サービスの提供が 全国で強化される。	(指標 1) 地方行政と地方分権化に向けた国家戦 略に沿って、年次ブロックグラントが、 地区レベルで全国的に導入される。	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> • 政府は、2010年に年次交付金のシステムを全国205地区で開始した。「第10次5カ年計画」(2008年～2013年)開始から、地区は年次交付金の算定式に従って政府から交付される予算による開発活動の計画を策定し、実施している。 • 2008～2013年の間、政府は、地方分権化への支援と地方政府の強化、及び迅速に計画にない緊急ニーズに柔軟に対応できる少額資金にコミュニティがアクセスできるよう、選挙区ごとに1000万ニュルタム(1ニュルタム=1.660円、2017年3月17日時点)を上限とする、選挙区開発交付金を導入した。 • 2014年以降、政府は新たに、年200万ニュルタムを上限とする「地区開発交付金」(Gewog Development Grant)を導入した。これは、年次交付金予算に追加されるものである。
	(指標 2) 公共サービスの提供のための地方政府 職員の行政及び管理能力強化に向けた プログラム及びシステムが整備され る。	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> • 本事業の結果に基づき、本事業のフェーズ2及び3が実施され、ICBPが、標準化された研修モジュールの構築を通じて、制度化された。 • 2012年に策定された能力開発戦略の適用により、2012年に地区レベルの地方政府職員を主たる対象とするため、ICBPが改訂された。その結果、標準研修モジュールとして、導入研修や地方政府におけるリーダーシップなど、10種の研修が特定された。

出所: MoHCA 地方行政局

3 効率性

本事業の事業費は、道路、橋梁、コミュニティホールなどのインフラ整備などのパイロット事業活動の第2サイクルにおいて活動を増加したため、計画を超過した(計画比:110%)。事業期間は、2004年の洪水などの自然災害及び地区センター建設の遅れと予算に係る追加手続きによりパイロット事業の2サイクル目の実施が遅れたことから、計画を超過した(計画比133%)。よって、本事業の効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

ブータン政府は、現行の「第11次5カ年計画」(2013年～2018年)、関連する各種法律、規定、規則、ガイドラインの実施が示すように、同国における地方行政と地方分権化の強化を強く推進している。

【体制面】

MoHCAの地方行政局は、ICBPの実施を所管している。政府には、計画・優先順位付け分野2名(王立管理研究所)⁵、コミュニティ・ファシリテーション2名(王立管理研究所)、プロジェクトマネジメント2名(地方行政局)、リーダーシップ分野1名(パロ県庁)、エンジニアリング2名(チュカ県庁)で、計9名の主任講師がいる。加えて、本事業のフェーズ2で、新たに10名の講師が認定された。主任講師を含む、現在も活動しているICBP講師の人数は、上述のICBPの下で地方政府の職員やGYT

⁵ 王立管理研究所は、マネジメントと公共行政に関する専門的な知識・スキルを提供する政府のマネジメント研修機関である。同研究所は、1) 公務員の研修・能力開発、2) 地方政府機関の能力開発ニーズ、3) 民間セクター開発支援、に重要な役割を負っている。

及びDYTメンバー向けの能力開発研修の実施を継続するのに十分である。なお、ICBPの下で策定された様々な研修カリキュラムの長期的な持続性を確保するため、2012年に、地方統治局の諮問機関として、地方統治能力開発ワーキンググループが組織された。同ワーキンググループの所管は、2012年に策定された能力開発戦略に基づく地方能力開発プログラムの策定、実施、レビュー及びモニタリングである。

【技術面】

ICBP講師は、本事業のフェーズ2の専門分野で、自らの訓練を行い、地方政府職員向けの能力開発研修の実施のための知識・技能を維持している。地方政府職員の能力強化のため、ブータン政府は、デンマーク、オーストリア、スイス開発協力庁（SDC）、UNCDF、UNDPの支援のもと、2008年～2013年の5年間、LGSPを開始し、地方政府職員向けに研修、ワークショップ、オリエンテーションプログラムを行った。1) 2012年地方政府規則・規定、2) 地方政府開発計画立案マニュアル、3) 2010年地方政府向け年次交付金ガイドライン（県及び地区）、4) 地区開発交付金の実施に関するガイドライン、が活用されている。

【財務面】

対象3県は、ブータン政府から年次ブロックグラントを交付されている。例えば、2015年に交付された年次ブロックグラントは、ハ県335百万ニュルタム、ブムタン県406百万ニュルタム、タシガン県1,046百万ニュルタムであった。ブロックグラントは、地区レベルでの事業のみならず、地区を支援する県レベルの行政支出も含めて賄っている。他方、地方行政局は、ICBP実施のための固定した年間予算を確保していないが、地方統治能力開発ワーキンググループは、今後のICBP研修に向け、能力開発戦略のもと、地方統治能力開発プログラムの策定、実施、レビュー及びモニタリングを行うこととなっている。また、ブータン政府及びドナーが、能力開発の重要性を認識しており、上述の通り、地方政府職員向けの研修、ワークショップ、オリエンテーションを数多く実施している。LGSPに引き続き、2013年から2018年にかけて、地方政府持続的開発プログラム（LGSDP）がドナーの支援（DANIDA（デンマーク）、SDC、UNDP/国連環境計画（UNEP）/UNCDF及びEU）で実施中であり、2014/15年度は、能力開発無償資金として、20県に35万ニュルタム、205地区に15.6万ニュルタムが配分された。2015/16年度は無償資金の供与はなかったが、2016/17年度にはインド政府から人材開発無償資金40百万ニュルタムが供与された。2017年度以降については、ブータン政府はEUへの支援を求めており、ICBPの実施のために向こう5年間の地方政府への資金支援を行うことが合意されている。

【評価判断】

以上より、政策面、体制面、技術面、財務面のいずれにも問題はなく、よって、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

5 総合評価

本事業は、プロジェクト目標を一部達成し、上位目標を達成した。ブロックグラントの計画・実施のモデルは確立され、対象3県において機能しているが、ブロックグラントの実施のモニタリングのモデルは、事業完了までに構築できなかった。本事業の経験と教訓は地域において蓄積されたが、事業完了時点において、地方ガバナンスと地方分権化の国家戦略には反映することができなかった。しかしながら、本事業の経験は、2009年ブータン地方政府法や2010年地方政府年次交付金のためのガイドラインに策定に活用された（全国205地区のための年次交付金制度が構築されたのは2008年）。本事業のフェーズ2及び3の実施により、公共サービスの提供に係る地方政府職員の行政・管理能力の強化に向けた、ICBPの枠組みが策定され、制度化された。

持続性については、政策、体制、技術、財務面のいずれにおいても問題は見られなかった。効率性については、事業費と事業期間共に計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は非常に高いと判断される。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- 地方行政局の能力開発戦略は、ICBPの当初のモジュールの見直しを行い、保健・安全、ジェンダー、コミュニティ活性化、コミュニティにおける契約プロトコルと法的枠組み、といった新たな研修テーマを含めるべきである。研修プログラムは、地区年次業務計画を必須とし、承認が見込まれている県開発交付金及び地方政府年次資本交付金から必要な予算が確保されるべきである。
- 上述の新たなテーマによる研修実施に向け、必要な支援を行うため、より多くの主任講師を養成すべきである。

JICAへの教訓：

- 本事業は、以下の要因により、成功裏に実施され、期待されたアウトカム（効果）をもたらした。
 - 政府の地方分権化政策を支援するための適切なタイミングでの介入の実施。本事業は、政府が地方分権化と地方政府の強化に向けて動き出した、適切なタイミングで実施された。したがって、案件形成時において事業の目的を地方政府職員の能力向上とする場合には、事業実施のタイミングを検討することが不可欠である。
 - OJT（実地研修）としてのパイロット事業の効果的な実施。ブロックグラントを活用したパイロット事業の実施は、パイロット事業の計画立案から監理までのプロセスを通じた地方政府職員の能力開発のみならず、地区センターなど必要なインフラの整備につながった。案件計画段階において、パイロット事業の枠組みと目的を検討することが重要である。
 - 本事業では、国家の政策イニシアティブに事業の重要な成果を反映させるための事業コンポーネントを組み入れていたことから、ブロックグラントの計画立案及び実施のモデルと地方政府職員向けの能力開発研修は、政策イニシアティブに反映された。したがって、地方分権化のもとで、事業の成果を普及するためには、事業の成果を政策イニシアティブにいかに関与させるかという事業コンポーネントを検討しておくことが望ましい。



ブムタン県ウラ地区の地区事務所



ハ県カッショー地区の職員



タシガン県バーシャム地区の住民集会