

事業事前評価表

国際協力機構 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： 和名 郡自治体機能強化プロジェクト

英名 Upazila Integrated Capacity Development Project

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における現状と課題

バングラデシュの地方行政区分は、上位から、8 管区、64 県、489 郡 (Upazila)、4,547 ユニオンに分かれている。郡では、郡合同庁舎内に中央省庁の出先機関（計 24 実施機関）が事務所を構え、農村部における各種行政サービス提供の拠点となっている。2009 年には郡単位での地域代表を直接選挙で選出する郡自治体制度 (Upazila Parishad) が約 20 年振りに再導入され、これに先立ち制定された郡自治体法 (Upazila Parishad Act2009) により、郡を起点に行政サービスを展開する中央省庁の出先機関（上記 24 実施機関）のうち、17 の機関が郡に移管されることとなった。なお、2014 年には任期満了に伴う郡自治体選挙が計画通りに実施されている。

しかし、郡自治体の開発事業資金の不足、郡自治体職員や郡出先機関の職員数や能力の不足、また郡自治体と移管済み実施機関、郡自治体とユニオン自治体との連携・調整が不十分である等が課題となり、郡自治体を中心とした行政サービスが十分に住民へ行き届いていないのが現状である。具体的には、計画性や一貫性を欠く非効率な農村道路事業、地域特性や長期的な展望を欠いた教育・医療関係施設の整備が行われるなどの課題を抱えている。郡自治体が現場レベルで調整機能を十分に果たしていないため、総合的な地域開発の実現に向け郡自治体の調整機能の強化が求められている。

我が国は、1980 年代後半より継続して住民参加を通じた地方行政・農村開発支援を展開しており、後述する「リンクモデル」の構築を通じて、ユニオン自治体を中心とした末端行政サービスの提供を実現し、バングラデシュ政府から高い評価を受けた。そのリンクモデルの構築による地方行政向上の実績を受け、本事業にて郡自治体レベルにおける住民ニーズに基づいた開発事業及び行政サービス提供の実現について、バングラデシュ政府より我が国に支援要請がなされたものである。

(2) 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

「10 年展望計画 (Perspective Plan)」及び「第 7 次国家開発 5 年計画」において、バングラデシュ政府は、適切な地方分権を通じた地方自治体の機能強化及び住民のニーズに即した行政サービスの提供を行うとし、これに基づき、郡自治体法

の改定及び規則・ガイドライン等の整備を順次進めている。本事業は、これらバングラデシュ政府の取り組みを、中長期郡自治体支援戦略の導入、郡総合開発計画のモデル構築、郡自治体関係者に対する能力強化等を通して支援するものである。

(3) 地方行政分野に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国のバングラデシュ国別援助方針（2012 年 6 月）では、あらゆる分野においてガバナンス改善のため政府機能の強化、行政サービスの向上を支援するとしている。また、同方針の別紙「事業展開計画」（2014 年 5 月）では、重点分野「社会脆弱性の克服」下に位置づけられる「行政能力向上プログラム」において、地方行政強化を中心に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としており、本事業はこれらの方針に合致している。

本事業との関連では、有償資金協力「地方行政強化事業」（2015 年）を実施中である。同事業では、全国 489 の郡自治体を対象に（初年度 100 郡にて開始、5 年間で全ての郡自治体を対象予定）、ガバナンス実績評価結果に基づき、毎年 500 万タカ（約 750 万円）の開発事業予算を供与している。また、ユニオンレベルに対する支援としては、ユニオン自治体を起点とした行政サービスのより効果的・効率的な提供を目的とした技術協力プロジェクト「住民と行政のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（PRDP）」を 2 フェーズ（フェーズ 1：2000 年～2004 年、フェーズ 2：2005 年～2010 年）に渡り実施した。同プロジェクトでは、末端行政の人員などの体制が不十分な中、JICA がユニオン自治体に対してファシリテーター（ユニオン開発官。住民の村落開発にかかる意向を取り纏め、同以降に基づく開発計画の支援を行うことを役割とする）を派遣し、村落住民と末端行政を結び、村落住民の意向が開発に反映される仕組みとして「リンクモデル」を構築し、普及行政サービス（農業、畜産、漁業、保健、教育等）のより効率的・効果的な提供や小規模インフラ事業等を実施した。同モデルの一部（ユニオン開発調整委員会）は、2011 年にバングラデシュ政府により制度化されており、本事業にて支援する郡総合開発計画策定においても、同委員会の果たす役割は重要である。

(4) 他の援助機関の対応

国連開発計画は「郡ガバナンスプロジェクト(2011 年～2016 年)」、「ユニオンガバナンスプロジェクト(2011 年～2016 年)」を実施し、現在後継フェーズを準備中である。世界銀行は、「地方自治支援プロジェクト 2 (LGSP2)」が全国のユニオン自治体を対象に年間約 100 万タカ(約 150 万円)の直接交付金を供与し、2017 年からは同フェーズ 3 が実施予定である。スイス開発庁 (SDC) は、郡・ユニオンを対象とした自治体強化支援を国際 NGO への業務委託などの形で行っている。また、ユニオン自治体間の相互訪問を通じた優良事例の特定及び普及、能力強化を目的とした相互学習プログラム (Horizontal Learning Program) が SDC や世界銀行の支援の下で実施されている。いずれの案件も、

郡自治体に対する中長期戦略や研修計画策定は活動に含まれておらず、本事業との重複はない。ユニオン自治体を対象とした案件は、ユニオン自治体を内包する郡自治体を対象とする本事業と補完関係にあり、地方行政ドナー会議等の場にて適宜情報を共有し、必要な連携を促進する。

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、地方自治総局による「中・長期郡自治体支援戦略」の策定・実施モニタリング体制の整備、パイロット郡自治体による総合開発計画策定・実施のモデル構築、及び、地方行政研修所等による研修実施能力の強化を行う。これらにより、パイロット郡における郡自治体の総合調整能力の強化と関連制度の改善を図り、もって郡自治体の行財政能力の強化、及び地域の特性に応じた開発事業及び公共サービスの円滑な実施に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

バングラデシュ全域(パイロット郡はプロジェクト開始後、全国 8 管区から各 1 郡を選定。プロジェクト後半において 2～3 郡へ拡大予定)

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

直接受益者:パイロット郡自治体(議会、職員等)・住民、地方自治総局、地方行政研修所職員等

最終受益者:全国 489 郡自治体(議会、職員等)及び住民

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2017 年 7 月～2022 年 6 月を予定(計 60 ヶ月)

(5) 総事業費(日本側)

約 5 億円

(6) 相手国側実施機関

- ・地方自治農村開発協同組合省地方自治総局
- ・地方行政研修所

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

・専門家(総括／地方自治制度、開発計画、研修計画、コミュニティ開発／評価分析、業務調整／広報)合計 93MM

- ・本邦研修／第3国研修(地方行政・地方自治制度)
- ・現地国内研修(開発計画、地方自治体能力強化)
- ・機材(コピー機、PC、デジタルカメラ等)

2) バングラデシュ国側

- ・National Project Director (地方自治総局次官補)
- ・Project Director(地方自治総局郡局長)
- ・Deputy Project Director(地方自治総局1名、地方行政研修所1名)

(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4月公布)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が考えにくいため。

- 2) ジェンダー・平等推進・平和構築・貧困削減:特になし
3) その他:特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

【有償資金協力】

- ・地方行政強化事業(2015年～2022年)
- ・包括的中核都市行政強化事業(2014年～2021年)
- ・バングラデシュ北部総合開発事業(2013年～2020年)

【技術協力】

- ・中核都市機能強化プロジェクト(2015年～2020年)
- ・地方都市行政能力強化プロジェクト(2014年～2018年)
- ・個別専門家(地方行政アドバイザー)(2016年～2021年)

上記事業では、中核都市・地方都市自治体に対する中長期戦略の策定及び能力強化支援として、それぞれ地方自治総局、地方行政研修所を実施機関・協力機関としており、バングラデシュ事務所ではこれらを取り纏めたプログラム化を進めている。また、地方自治総局に配置されている個別専門家はプログラム化における助言・調整を行っている。

2) 他ドナー等の援助活動

- ・地方自治支援プロジェクト3(2017年～2023年:世界銀行)
- ・地方都市ガバナンスサービスプロジェクト(2014年～2020年:世界銀行)
- ・郡／ユニオンガバナンスプロジェクト(2017年～2021年:国連開発計画)

・都市ガバナンスインフラ整備プロジェクト 3(2016年～2021年:アジア開発銀行)
本事業との具体的な連携は現時点では特になし。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標:

郡自治体の行財政能力が強化され、地域の特性に応じた開発事業及び公共サービスが円滑に実施される。

指標:

- ・郡自治体強化支援戦略に定められた施策の60%が実施される。
- ・郡総合開発計画が全国の60%の自治体で作成される。
- ・中・長期研修計画に基づき予算が確保され研修が実施される。

2) プロジェクト目標:

郡自治体総合調整能力(※)が向上するための基盤が整備される。

指標:

- ・中・長期郡自治体強化支援戦略に基づき実施された施策の数
- ・ガイドラインに基づき策定された郡総合開発計画の数
- ・郡自治体関係者に対する中・長期研修計画に基づき実施された研修の数

※郡自治体総合調整能力:「郡を構成する複数のユニオン・ポルシヨバの住民ニーズと、各セクターの地域的な開発計画・ニーズを、ユニオン開発調整委員会・タウンレベル調整委員会・郡分野別委員会等を活用することにより、適切に郡総合開発計画に反映し実施する能力。」

3) 成果

1. 中・長期郡自治体強化支援戦略が策定され実施・モニタリング体制が整備される。
2. 郡総合開発計画策定モデル及び関連ガイドラインが開発される。
3. 地方行政研修所及び関連組織による郡自治体関係者を対象とした研修実施能力が強化される。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 前提条件

- ・現行の郡自治体制度が維持され、郡自治体に対する年次開発予算が継続して交付される。
- ・地方自治総局及び地方行政研修所の人員配置及び予算配賦が的確に行われる。

(2) 外部条件

- ・2019年1月～3月に予定されている郡自治体選挙が大きな混乱なく実施される。
- ・政治・治安情勢が現状より悪化しない。

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) 類似案件の評価結果

インドネシア「スラウェシ地域開発能力強化向上プロジェクト(評価年度:2012年)」では、パイロット地域において構築したモデルの持続性担保の波及を念頭に、案件形成の初期段階から継続的に中央政府の関係部局を巻き込んだ活動展開や戦略を検討することが必要という教訓が得られた。

ホンジュラス「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト(評価年度:2014年)」では、中央政府による法律やガイドライン制定後、実施機関の地方自治体に対する技術的指導が制度の実効性を担保する上で非常に重要であるという教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓

本事業においては、プロジェクト開始後3年までにパイロット郡におけるモデル構築を完了し、4年目以降、地方自治総局(中央政府)を通じた制度化、拡大パイロット郡への普及を予定している。合わせて、中・長期郡自治体強化支援戦略支援を行うとともに、地方行政研修所の能力強化を通じ中央による郡自治体の能力強化体制を構築する計画である。また、有償資金協力事業「地方行政強化事業」を通じた拡大パイロット郡以外への普及も念頭に置く。

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

事業開始6ヶ月後	ベースライン調査
事業終了3年後	事後評価

以上