案件別事後評価（内部評価）評価結果票：技術協力プロジェクト

評価実施部署：バングラデシュ事務所（2022 年 7 月）

国名	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト
バングラデシュ人民共和国	

I 案件概要

事業の背景	バングラデシュの公務員制度については、過度の中央集権、硬直した階層に基づく意思決定構造、透明性の低さ、公務員倫理の欠如、効果的人事管理体制の不備等、数多くの問題が指摘されていた。これに対して、同国政府は様々な公共部門改革に取り組んできたが、その一層の促進を図るため、日本政府に対し、技術協力プロジェクト「公務員研修能力強化プロジェクト」（2007 年～2010 年）の実施を要請した。同プロジェクトは、公共セクターのサービス改善にかかる研修強化のために、総合品質管理（TQM）[1]の概念を導入した。また、その成果を踏まえ、現場レベルでの実践的な TQM 研修体制の構築を支援するため、JICA は、2010 年から 1 年間、公共サービス改善アドバイザーを派遣した。これらにより、TQM 研修の導入と実施体制の構築が図られたが、全国展開には至っていなかった。以上の背景のもと、バングラデシュ政府は、日本政府に対して、現場レベルでの TQM 研修の全国展開を目的とした技術協力事業の実施を要請した。		
事業の目的	本事業は、TQM 研修改善システムの整備、カイゼン実践計画（SIP）[2]支援体制の構築、バングラデシュ公務員研修所（BPATC）の能力強化、TQM 研修及び SIP の実施促進のための政策化・制度化に資する枠組み作りを行うことにより、TQM 研修を踏まえた、ウパジラ[3]レベルにおける業務カイゼン活動実施チーム（SIT）[4]及び SIP を持続的に促進する体制整備を図り、もって全国のウパジラにおける TQM 研修を踏まえた SIP の実施とその経験の共有に寄与することを目指した。 1. 上位目標：全国のウパジラレベルで TQM 研修を踏まえた現場レベルにおける業務改善が実施され、その経験が共有される。 2. プロジェクト目標：TQM 研修を踏まえたウパジラレベルにおける業務改善を持続的に促進する体制が整備される。		
実施内容	1. 事業サイト：全国 64 県の 64 ウパジラ 2. 主な活動： 1) BPATC 及びパートナー研修機関（PI）[5]が実施する TQM 研修の持続的な改善・拡大のためのシステムの整備 2) ウパジラレベルの SIP の支援体制の構築 3) BPATC の SIP 事例情報の分析・集積に関する能力強化 4) TQM 研修及び SIP の実施促進のための政策化・制度化に資する枠組み作り 3. 投入実績 日本側 (1) 専門家派遣：7 人 (2) 研修員受入：12 人 (3) 機材供与：車両、パソコン、プリンター、ビデオカメラ、プロジェクター、等 バングラデシュ側 (1) カウンターパート配置：12 人 (2) 施設・機材：プロジェクト執務室 (3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）		
事業期間	（事前評価時）2012 年 2 月～2017 年 2 月 （実績）2012 年 2 月～2017 年 4 月	事業費	（事前評価時）500 百万円 （実績）594 百万円
相手国実施機関	バングラデシュ公務員研修所（BPATC）		
日本側協力機関	株式会社パデコ		

II 評価結果

【評価の制約】

・ 本事後評価は、新型コロナウイルスの影響を受け、ウパジラを対象とする現地調査は行っていないが、BPTAC 職員への質問票調査及びオンラインによる聞き取り調査をもって行った。

1 妥当性

【事前評価時のバングラデシュ政府の開発政策との整合性】

本事業は事前評価時のバングラデシュ政府の開発政策と整合していた。「貧困削減戦略文書II 2009年-2011年」（PRSP II）において、貧困削減のための政策戦略の一つとして、公共サービスの提供改善のための政府機関の能力強化が挙げられていた。また、バングラデシュ独立50年となる2021年を目標達成年に設定した長期開発計画「Perspective Plan: 2010-2021」（通称「ビジ

[1] 総合品質管理（Total Quality Management: TQM）は、カイゼンの継続的かつ自発的な実施を通して、組織の効果的・効率的な運営を目指す、日本型マネジメント手法。（出典：JICA ウェブサイト）

[2] カイゼン実践計画（Small Improvement Plan: SIP）は、作業環境及び作業手順の改善のための、カイゼン活動を適用した小規模プロジェクト。県及びウパジラによって、職場に TQM 及びカイゼンを定着させるために実施されることが期待された。SIP の概念は本事業によって開発・導入されたものである。

[3] ウパジラはディストリクト（県）の下位行政区（郡）。バングラデシュの行政区分は、管区（ディビジョン）、県（ディストリクト）、郡（ウパジラ）、ユニオンからなる。

[4] 業務カイゼン活動実施チーム（Small Improvement Team: SIT）は、SIP の実施のためにウパジラ内に設置されたチーム。

[5] パートナー研修機関（Partner institution: PI）は、本事業と連携して活動を行った 5 研修機関。バングラデシュ農村開発アカデミー（BARD）、国家教育経営アカデミー（NAEM）、国家計画開発アカデミー（NAPD）、地方行政研修所（NILG）、農村開発アカデミー（RDA）の 5 機関を指す。

ョン2021」）は、第2章のタイトルを「経済成長と汚職撲滅のためのグットガバナンス」とし、その中で公務員改革の必要性を論じていた。更に、「第6次5か年計画 2011年-2015年」では、最終章の第9章を「計画の実施：グッドガバナンス、行政能力、モニタリング・評価の課題」とし、公務員制度改革を含む行政改革と組織強化の必要性に言及していた。

【事前評価時のバングラデシュにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は事前評価時のバングラデシュにおける開発ニーズと整合していた。バングラデシュの公務員制度については上記のような諸問題が認識され、1990年代後半以降、貧困削減戦略文書（PRSP）を始めとする様々な政策文書において、公共部門改革が急務の課題として指摘されるようになった。バングラデシュ政府は、これらの課題に対処するべく、行政研修体制に係る政策の策定、業績評価制度の改善等の様々な公務員制度改革を進めてきた。しかし、最も必要とされる公務員の意識改革やサービス提供の改善が、依然として解決すべき課題として残った。そこで、「公務員研修能力強化プロジェクト」（2007年～2010年）は、BPATC内に、中央省庁の行政官を対象としたTQM研修体制を構築した。同プロジェクト終了後、BPATC及び人事省（MOPA）は、TQM研修の効果をウパジラレベルに広範に普及させる必要を認識し、6県の6ウパジラにおいてパイロット事業を実施した。そして、同事業の経験から、BPATC及び人事省はTQM研修の現場レベルでの全国展開を期するようになった。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は事前評価時における日本の対バングラデシュ援助方針と合致していた。「対バングラデシュ国別援助計画」（2006年5月）において、3つの重点目標・セクターのひとつとして「ガバナンス」が挙げられており、中央レベル、セクターレベル、地方レベルのそれぞれにおけるガバナンスの改善が目指された。中央レベルでは、公務員制度改革、地方レベルでは、サービス提供方法の改善に向けた効率的な地方行政制度の確立に取り組むこととされた。

【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】

プロジェクト目標は事業完了時までに達成された。SIPは、TQM研修が行われた27対象県の25の国家開発局（NBD）[6]において実施された（指標1）。カイゼン[7]実践者による事例研究セッションは、BPATCの階層別研修新人級コース（FTC）[8]において継続的に実施され、また、女性局、社会福祉局、青年開発局、農業局、登録局、保健局等の国家開発局では、局の研修においてカイゼン・セッションが実施された（指標2）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

本事業の効果は、事後評価時において一部継続している。新型コロナ感染拡大の影響を受けウパジラを対象とする現地調査を実施できなかったが、複数のウパジラが散発的にSIPを継続していることは確認された。一方で、中央政府（監督官庁及びライン部局本部）からのSIPの実施指示及び予算措置が行われないこと、及び本事業によって訓練を受けた職員が異動したことによる技術力不足等のため、ウパジラにおけるSIPの体系的な実施は行われておらず、SIPを継続しているウパジラの数及びその活動状況は検証できない。BPATCは、階層別研修新人級コースにおいて、TQM及びSIPの経験・事例の紹介を継続している。パートナー研修機関（PI）及びNBDの研修では、本事業完了後、SIPの経験・事例の紹介は行われていない。これもまた、実施指示及び予算措置が行われないこと、職員の異動に伴う知識・経験不足等に起因している。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

事後評価時点において、上位目標は一部達成されている。上記の通り、現地調査を実施できなかったためSIPの全国レベルのウパジラを対象とする普及状況は検証できないが、BPATC職員からの聞き取りにより一部のウパジラが散発的ではあるもののSIPを継続している。（指標1）。カイゼン大会は、予算措置がなされた2017年、2018年は開催されたが、予算措置がなされなくなった2019年以降は開催されていない（指標2）。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

事後評価時点で正のインパクトが確認された。データは入手できていないが、BPATC職員の観察によると、TQM研修に参加した公務員の相当数が、研修で学んだこと、特に5S[9]を、彼らの職場において実践している。彼らは、職場環境の整理整頓、書類や事務作業の標準化、不必要で非生産的な作業の削減、その他様々な物理的・機能的作業環境改善のために、5Sの概念を活用し実践している。本事業による自然、社会、経済等への負の影響は確認されていない。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績	出所
プロジェクト目標： TQM 研修を踏まえたウパジラレベルにおける業務改善を持続的に促進する体制が整備される。	指標 1： 対象県のウパジラにおいて、SIP が実施・促進される（TQM 研修が実施された県のうちの少なくとも 20 県）。	達成状況（継続状況）：達成（検証不能） （事業完了時） TQM 研修が実施された対象県において、2014/15 年から、SIP のための“1 年 1 プロジェクト”（OYOP）が開始され、2016/17 年には、27 対象県のうちの 25 国家開発局（NBD）が実施した。 （事後評価時）	事業完了報告書、BPATC への質問票調査及び聞き取り調査

[6] 国家開発局（National Building Department: NBD）は、ウパジラの部局であり、現場レベルの公共サービス提供に関する責任を担っている。国レベルの 24 の政府部局（実施機関）の出先事務所が置かれ、特定のセクター・テーマに関する実行責任を負っている。

[7] カイゼンは、「改善」や「改良」を意味する日本語に由来する。職員が認識する問題を、現場主導で少しずつ継続的に改善していくプロセス。（出典：JICA ウェブサイト）

[8] 階層別研修新人級コース（Foundation Training Course: FTC）は、BPATC が実施する、行政及び開発に関する基礎研修プログラム。同コースは、バングラデシュの行政に関する新規採用職員の全員を対象とした必須研修となっている。

[9] 5S は、作業手順や作業環境の改善に対する職員の意識や態度をポジティブに変容させることを目指した、「整理・整頓・清掃・清潔・しつけ」の頭文字をとって作られた標語。（出典：JICA ウェブサイト）

		中央政府からの SIP の実施指示及び予算措置がなされないこと、及び本事業によって訓練を受けた職員が異動したことによる技術力不足等のため、ウパジラにおける SIP の体系的な実施は行われていない。複数のウパジラが、本事業を通じて得た経験と知識を適用して SIP を継続していることは確認されているが、その活動に関するモニタリングやフォローアップが行われておらず、SIP を継続しているウパジラの数は不明である。	
	指標 2： BPATC、パートナー研修機関、ライン部局が、その中核的研修コースにおいて、SIP の経験・事例を活用する。	達成状況（継続状況）：達成（一部継続） （事業完了時） カイゼン実践者による事例研究セッションは、BPATC の階層別研修新人級コース（FTC）において継続的に実施された。また、女性局、社会福祉局、青年開発局、農業局、登録局、保健局等の国家開発局（NBD）では、局の研修においてカイゼン・セッションが実施された。 （事後評価時） BPATC は、階層別研修新人級コースにおいて、TQM 及び SIP の経験・事例の紹介を継続している。しかし、パートナー研修機関（PI）及びライン部局の研修では、実施指示及び予算措置が行われないこと、本事業の訓練を受けた職員の異動に伴う知識・経験不足等のため、本事業完了後、SIP の経験・事例の紹介は行われていない。	事業完了報告書、BPATC への質問票調査及び聞き取り調査
上位目標： 全国のウパジラレベルで TQM 研修を踏まえた現場レベルにおける業務改善が実施され、その経験が共有される。	指標 1： 全国のウパジラで、少なくとも年 1 回の SIP が実施される。	（事後評価時）検証不能 上記プロジェクト目標指標 1 の通り、一部のウパジラで SIP が実施されているが、その数は不明であり、SIP の全国レベルの普及状況は検証できない。	BPATC への質問票調査及び聞き取り調査
	指標 2： SIP 優良事例の共有のため、カイゼン大会が毎年開催される。	（事後評価時）一部達成 カイゼン大会は、2017 年、2018 年はバングラデシュ側プロジェクト予算にて開催されたが、プロジェクト予算終了後は経常予算からの措置がなされず、2019 年以降は開催されていない。	BPATC への質問票調査及び聞き取り調査

3　効率性

事業期間及び事業費ともに計画を超過した（計画比はそれぞれ105%、118%）。本事業開始後に、事業サイトが58ウパジラから64ウパジラに拡大（110%）されたが、活動の多くは中央レベルで行われ、また現場レベルの活動はウパジラによって異なっていたため、事業サイトの増加がそれと同じ割合の事業期間及び事業費の増加を必要とするものではなかった。（事業期間、事業費の増加は複合的な要因）なお、アウトプットは事業期間終了時までに計画通りに産出された。よって、本事業の効率性は中程度である。

4　持続性

【政策面】

「第8次5か年計画 2020年-2025年」において、ガバナンスと公共機関の改善のための重点分野として最初に掲げられているのが公共セクターの能力強化であり、そのための手段の一つとして、公務員に対する適切な研修が挙げられている。同計画は、年間業績契約（APA）[10]に定められた最低時間・最低日数の研修をすべての公務員が受けることを政府が保証するとしている。2021年の人事省のAPAは、各部局において、最低一つのサービス提供プロセスの簡素化を行うこと、また、作業方法、作業環境、サービス提供に関するイノベーションのために最低一つのSIPを行うことを、その必須課題に挙げている。

【制度・体制面】

BPATC、パートナー研修機関（PI）、ウパジラにおいて、本事業実施期間中及び完了後、特段の制度・体制面の変更はなかった。BPATCは、96名の職員（9等級以上）と150名以上の講師を擁しており、インタビュー調査によると、BPATC及びパートナー研修機関の職員数は堅調に増加しており、その数はTQM研修を含む業務の実施に十分な数となっている。また、BPATCは、ダッカ、チッタゴン、ラジシャヒ、クルナの4カ所の地域センターを通じて、ウパジラレベルの公務員に対して、TQM、カイゼン、5Sの研修を行うことを計画している。一方、ウパジラの人員は不足しており、ウパジラレベルのTQM普及の阻害要因となっている。

【技術面】

本事業が提供した知識と技術、書式、ガイドライン、マニュアル等は、BPATCがその研修プログラムにおいて活用している。一方、パートナー研修機関及びウパジラは、SIP、TQM研修、その他、本事業が導入を図った活動を継続しておらず、それらの継続的活用は行われていない。

【財務面】

BPATCは、TQM研修プログラムを含む、階層別研修新人級コース（FTC）及び階層別研修課長級コース（ACAD）実施のための予算を政府から受けている。しかし、パートナー研修機関及びウパジラは、SIP及びTQM研修のための予算及び外部資金を受けていない。

【評価判断】

以上より、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

[10] 年間業績契約（Annual Performance Agreement: APA）は、首相同席のもと、毎年内閣府官房長官と、中央政府（52 省庁）各事務次官の間で交わされる覚書。

5　総合評価

本事業は、24県でSIPを実施し、BPATC、パートナー研修機関（PI）、ライン部局が実施する研修においてSIPの経験・事例を活用し、プロジェクト目標を達成した。新型コロナウイルス感染症を受けウパジラを対象とする現地調査を実施できなかったが、本事業完了後、自らのイニシアティブによりSIPを継続しているウジパラは散見される。一方で、中央政府（監督官庁及びライン部局本部）からの指示及び予算措置が不十分なため、これらが体系的にSIPを実施されているとは言い難い。カイゼン大会はプロジェクト完了後2回開催され、上位目標は一部達成されたが、予算不足から大会の継続的実施は見込めない。持続性に関しては、ウパジラ及びパートナー研修機関の制度・体制面、技術面、財務面に問題が見られる。効率性に関しては、事業期間及び事業費ともに計画を超過した。以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

・ 本事業は、BPATC の能力強化に主に焦点を当て、ウパジラレベルにおける SIT 及び SIP の実施体制を構築した。しかし、ウパジラを指揮監督する中央政府からのコミットメント不足のため、文書による適切な指示や予算措置が行われず、また本事業によって訓練を受けた人材の異動等のため、ウパジラによる SIP 及びその他の TQM 活動は、事業完了後継続されていない。そのため、人事省には、各省庁実施機関に対し、ウパジラにおける SIT 及び SIP の実施を推奨すること、及び予算を付与すること、BPATC には、カイゼンや SIP 等の TQM 活動を再開するために必要な知識と技術をウパジラに提供することを提言する。

JICA への教訓：

・ 本事業は、ウパジラレベルの SIT 及び SIP の全国展開を目標に、ウパジラを支援する中央研修機関である BPATC の能力強化を図り、ウパジラは BPATC の支援のもとで SIP を実施した。しかし、本事業完了後は、中央政府からの適切な指示がなく、予算不足、及び本事業の訓練を受けた職員の異動等もあり、ウパジラにおける TQM 活動は継続されていない。このことから、事業効果の全国展開を目指す場合には、予算不足や職員の異動も勘案し、事業期間中に事業効果の全国的な継続を確認できるところまで協力を行い、必要があれば、事業後の組織運営体制、活動継続のための計画及び予算について実施機関と合意することが求められる。