

## 事業事前評価表

国際協力機構ガバナンス・平和構築部  
ガバナンスグループ行財政・金融チーム

### 1. 案件名（国名）

国名： バングラデシュ人民共和国

案件名： 都市機能強化プロジェクト

Project for Strengthening Capacity for 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・課題及び本事業の位置付け  
バングラデシュ人民共和国（以下、「バングラデシュ」）では、急激な都市化が進んでいる。世界銀行のデータによると、2019年の時点で、都市部の人口は約6,100万人、国民の約37%を占めている。都市部の人口増加率は年率約3%と全国平均の約1%を大きく上回り、今後も人口増加が予想される。首都ダッカや第二の都市であるチョットグラム等の大都市に限らず、地方都市の中心部も大幅に人口増加が進み、交通渋滞や環境の悪化が顕在化するなど、都市化への対応の遅れが課題となっている。

この都市化に関連する問題に対しては、各自治体が実態に合わせて必要な対策を取る必要があり、自治体の管轄範囲や中央から自治体への権限移譲については、2009年に施行された中核都市法や地方都市法で定められている。しかしながら、各自治体における行政機能の強化は引き続き大きな課題であり、行政活動の実績・予算のレビューや透明性確保が不十分である。具体的には、法律で定められている各自治体の歳入・歳出に基づいた予算計画の策定及び執行、さらには決算書や年次行政報告書の作成が不十分である等、自治体としての組織基盤が整備されていない点が課題として認識されている。

新たに策定されたバングラデシュ第8次5ヶ年計画（2020/21年度～2024/25年度）においても、都市化とそれに伴う様々な問題が優先政策課題に掲げられ、各層の自治体の制度改革及び能力強化に向けた戦略が示されているとおり、持続的な都市開発に向けてはこれらの取り組みが重要であると認識されている。

JICAは、バングラデシュの地方自治体の能力強化に向けて、円借款及び技術協力プロジェクト等を通して、各層の自治体への協力を行ってきた。なかでも、バングラデシュにおいて住民に直接行政サービスを提供する行政単位としては最も規模が大きい中核都市（City Corporation）<sup>1</sup>に対する協力を行うことは、バ

<sup>1</sup> 中核都市：バングラデシュの行政単位のうち、公選制の市長の下に、行政サービス提供や事業を実施するための行政組織が存在し、一定程度中央の省庁・実施機関から独立して歳入権限が認められ、域内の多

ングラデシュ全体において地方自治を確立するための先行事例となることから重要である。JICA はこれまで中核都市に対し、円借款「包括的中核都市行政強化事業」(2014 年度 L/A 調印) (Inclusive City Governance Project、以下、「ICGP」)、技術協力「中核都市機能強化プロジェクト」(2015 - 2021 年度) (Project for Capacity Development of City Corporations、以下、「C4C」) の実施を通じ、2010 年以降に地方都市<sup>2</sup>から格上げされた中核都市に対し、基礎的な行財政能力向上とインフラ整備を支援した。その一環で中核都市に関連する法律の枠組みに基づいて中核都市の能力向上に必要な施策をまとめたガバナンス向上戦略<sup>3</sup>の作成及び承認や研修計画の整備、行財政機能改善に向けた PDCA サイクルの仕組みの導入等を通じて、中核都市の地方自治体としての基盤整備を支援するとともに、税務行政及び予算計画の策定に関するガイドライン・マニュアル作成と研修による基礎的な行財政機能向上を図ってきた。

一方で、地方自治を所掌する省庁である地方行政総局及び中核都市のガバナンス向上戦略の実施・運用体制の確立、自治体の職員向けの研修・人材育成の制度化までは至っておらず、行政活動の実績及び予算のレビューや透明性確保といった組織基盤の整備を持続的に行っていくには、ガバナンス向上戦略の着実な実施を通じた、中央で地方自治を管轄する地方行政総局、及び中核都市双方への能力強化が引き続き必要である。また、C4C では、対象となる中核都市が 4 つと限られていたため、バングラデシュにおける自治体の行政機能や行政サービスのさらなる強化、改善に向けては、ガバナンス向上戦略等の C4C の成果を 12 の中核都市すべてに展開することが求められる。このような状況下、バングラデシュ政府より C4C の後継案件として、中核都市の能力強化への支援要請を受けた。

加えて、ICGP の後継フェーズとして、円借款案件「都市開発及び都市行政強化事業 (2020 年 8 月 L/A 調印) が開始されたことから、本円借款事業と連携して技術協力を実施することにより、対象都市のインフラ計画策定・実施を含む行財政機能の強化がより効果的に達成されるものと考えられる。

## (2) 地方行政セクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位

---

くの行政サービスを提供する責任を負う自治体を指す。行政サービスを提供する行政単位の中で最も規模が大きく、全部で 12 自治体ある。

<sup>2</sup> 地方都市：バングラデシュの行政単位のうち、中核都市の 1 つ下に位置づけられる。基本的な機能は中核都市と同様であるが、人口規模・予算規模が中核都市に比較して小さい。全部で 328 自治体ある。

<sup>3</sup> ガバナンス向上戦略：C4C で作成支援を行った戦略。中核都市のガバナンスを行政機能、サービスデリバリー機能、調整/規制機能の 3 つに分けたうえで、特に行政機能の向上を目指すために中央（地方行政総局）及び中核都市が進めるべき施策が明記されている。運用体制として、地方行政総局が全体的な進捗管理を行うための戦略運営委員会、各中核都市が施策を遂行していくための戦略実行委員会を立ち上げることになっている。同戦略は法律、組織開発、PFM、人材育成の 4 分野の戦略を軸として掲げている。

### 置づけ、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

我が国は「対バングラデシュ人民共和国 国別開発協力方針（2018年2月）」において「従来からの課題であるガバナンスの改善のため、あらゆる分野の支援において、政府機能の強化、行政サービス向上が図られるようにする。」との方針を定めている。JICA 国別分析ペーパー（2019年2月）では、地域住民に最も近い地方自治体が能力を高め、住民のニーズを反映した開発事業の計画・実施、及び行政サービスの提供を実現させるためには、未だ多くの課題を抱えているとし、「行政能力向上プログラム」を通じた地方自治体支援の必要性が高いと分析している。加えて、JICA では、グローバルアジェンダ「ガバナンス」を立ち上げ、「公務員及び公共人材の能力強化」クラスターに地方行政を位置づけている。本案件は、公務員人材育成及び地方自治体の計画策定能力向上に資する案件として、上記我が国の協力方針とともに、JICA の戦略とも合致すると考えられる。

なお、本案件の取り組みは、地方自治体の基盤整備及び効率的かつ効果的な行政サービス提供のための能力向上に寄与するものであり、SDGs のゴール 16（あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度の構築）の達成に貢献するものである。また、中核都市の行政機能強化を通じて SDGs のゴール 11（住み続けられるまちづくり）への貢献も期待される。

### （3） 他の開発協力機関の対応

#### ・アジア開発銀行（ADB）

地方都市におけるインフラ整備、ガバナンス改善等を目的に掲げ、地方行政・農村開発・協同組合省地方行政技術局（Local Government Engineering Department, Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives。以下、「LGED」。）<sup>4</sup>を実施機関として、「Urban Governance and Infrastructure Improvement Project」を実施。2003年からフェーズ1を実施しており、30の地方都市を対象にしたフェーズ3を実施中である（2014年11月～2022年6月予定）。

#### ・世界銀行

LGEDを実施機関として、26の自治体（中核都市と地方都市）を対象に、自治体のガバナンス及び基本的な行政サービスの向上を目的とした「Municipal Governance and Services Project」（以下、「MGSP」）を実施中（2022年6月まで）。自治体の規模及びガバナンス改善の成果をもとに、開発計画実行のための

<sup>4</sup> 地方行政技術局：バングラデシュでは、政策策定を行う各省庁の下に、特定行政技術範囲を受け持つ部局（Department）が配置されることになっており、地方行政技術局は本案件のカウンターパート機関である地方行政総局の下に位置づけられ、主にインフラ整備を担当する。

資金が供与される仕組みを採用している。また、MGSPの後継案件として、新型コロナウイルスの対応能力の強化に特化した、「Local Government COVID-19 Response & Recovery Project」を全地方都市及び全中核都市を対象に実施予定である。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的

本事業は、バングラデシュにおいて、地方行政総局及び中核都市におけるガバナンス向上戦略の実施体制の整備と人材育成体制の確立が実現することにより、中核都市の行政能力強化のための基盤整備を図り、もって中核都市の行政サービスの改善及び市民の満足度向上に寄与するもの。

#### (2) プロジェクトサイト/対象地域名

プロジェクトサイト：ダッカ市

対象地域名：全中核都市（12自治体）

#### (3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：地方行政総局職員、各中核都市の職員及び市議会議員

最終受益者：各中核都市市民

#### (4) 総事業費（日本側）：約 2.7 億円

#### (5) 事業実施期間：2022年1月～2025年1月を予定（計 36 カ月）

#### (6) 事業実施体制

バングラデシュ地方行政・農村開発・協同組合省 地方行政総局

・プロジェクトダイレクター：地方行政総局都市開発局局長（Joint Secretary）

・副プロジェクトダイレクター/プロジェクトマネージャー：

地方行政総局都市開発局副局長（Deputy Secretary）/中核都市担当課長（Senior Assistant Secretary）、地方行政研修所 担当者

#### (7) 投入（インプット）

##### 1) 日本側

##### ① 専門家派遣（合計約 43 P/M）：

チーフアドバイザー/地方行政、研修計画/業務調整、財務、公会計

##### ② 研修員受け入れ：国別研修（地方行政等）

##### ③ 機材供与：必要に応じて実施

##### 2) バングラデシュ側

##### ① カウンターパートの配置

② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

#### (8) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

##### 1) 我が国の援助活動

ガバナンス分野で都市自治体を対象とした円借款を以下のとおり実施中。自治体のガバナンス指標に応じて開発プロジェクトへの資金供与を行う仕組みを取っており、本技術協力プロジェクトによって自治体の行政機能整備を支援することにより、自治体の開発計画策定・効果的な実施に向けて相乗効果の発現が見込まれる。

- 「包括的中核都市行政強化事業」（2014 年度 L/A 調印）  
2022 年 3 月までの実施予定。対象の自治体は、ガジプール、コミラ、ナラヤングンジ、ロングプール、チョットグラム（すべて中核都市）。
- 「都市開発及び都市行政強化事業」（2020 年度 L/A 調印）  
対象の自治体は、ガジプール、コミラ、ナラヤングンジ（中核都市）及びコックスバザール（地方都市）。

## 2) 他開発協力機関等の活動

上記「2.（3）他の開発協力機関の対応」の項に記載の開発協力機関の活動は、バングラデシュの地方自治体のガバナンス強化を目指している点は本案件と共通しているため、すでに先行案件（C4C）でも実施している開発協力機関との会合や意見交換を通じて、各案件の進捗共有や連携の可能性の検討を行う。なお、中央省庁である地方行政総局をカウンターパートとして、研修制度及び行財政機能整備のための体制確立を主な目標とする本事業と活動が重複するところはない。

## (9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

### 1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：

【ジェンダー案件】■GI（S）（ジェンダー活動統合案件）

### <分類理由>

本事業は、研修やワークショップ参加者の女性比率を少なくとも 1/3 とする等、ジェンダー視点に立った取組を実施する計画であるため。

## 4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：中核都市において、行政サービスが改善し、市民の満足度が向上する。

(指標 1) 中核都市年次行政報告書<sup>5</sup>において改善された主要な行政活動指標<sup>6</sup>の数が増加する。

(指標 2) 市民満足度が向上する。

(2) プロジェクト目標: 中核都市の行政能力強化のための基盤が整備される。

(指標 1) ガバナンス向上戦略のアクションプランが〇〇%達成される。

※具体的な数値は第一回 JCC にて決定。

(指標 2) 中核都市の PDCA サイクルが承認されたガイドラインやマニュアルに沿って実行される。

(指標 3) 区調整委員会及び市調整委員会の開催数が増加する。

### (3) 成果

成果 1: 地方行政総局及び中核都市においてガバナンス向上戦略の実施、モニタリング及びレポーティング体制が整備される。

(指標 1-1): 戦略運営委員会が定期的に実施される。

(指標 1-2): 地方行政総局によってガバナンス向上戦略の実施状況にかかる報告書<sup>7</sup>が公開される。

(指標 1-3): 各中核都市において、戦略実施委員会が組織される。

(指標 1-4): 各中核都市において、統一のフォーマットを用いて年次行政報告書が作成され、公開される。

(指標 1-5): 各中核都市において、統一のフォーマットを用いて定期財務報告と年次決算書<sup>8</sup>が作成され、公開される。

成果 2: 地方行政総局の研修調整能力の向上及び中核都市内での地方自治に関する研修・人材育成体制が確立する。

(指標 2-1): 更新された全中核都市向けの研修計画が地方行政総局に承認され、必要な予算が関連機関に配分される。

(指標 2-2): 上記計画に沿って中央研修実施機関から中核都市への研修が少

<sup>5</sup> 年次行政報告書は、フォーマットを先行案件 (C4C) で作成、LGD に承認されたものであり、C4C で対象となった 4 つの中核都市では導入済。中核都市法にて、各中核都市が作成することが規定されている。

<sup>6</sup> 行政活動指標: 年次行政報告書内には、各分野の行政活動の数値を記載することになっており、この数値が前年度に比較して改善した指標の数が増加することを上位目標の指標とする。なお、主要な行政活動指標については、プロジェクト開始後に先方と協議のうえ決定。

<sup>7</sup> ガバナンス向上戦略の実施状況を定期的にレビューするもの。戦略のアクションプランがどれくらい実施されたかなどを中心に記載・報告されることを想定。

<sup>8</sup> 定期財務報告と年次決算書は、フォーマットを先行案件 (C4C) で作成、LGD に承認されたものであり、C4C で対象となった 4 つの中核都市では導入済。定期財務報告は四半期に 1 度の作成が義務付けられる。中核都市法にて、各中核都市が作成することが規定されている。

なくとも年2コース以上実施される。

(指標2-3) : 各中核都市内で独自の研修計画が承認され、必要な予算が配分される。

(指標2-4) : 各中核都市内で実施された研修の数が増加する。

(4) 主な活動 :

活動1-1 : 地方行政総局におけるガバナンス向上戦略の実施体制に関する現状把握及び課題の整理を行う。

活動1-2 : 中核都市におけるガバナンス向上戦略の実施体制に関する現状把握及び課題の整理を行う。

活動1-3 : 戦略運営委員会の定期的な実施及びガバナンス向上戦略進捗モニタリングの支援を行う。

活動1-4 : 各中核都市内における戦略実施委員会の立ち上げ支援を行う。

活動1-5 : ガバナンス向上戦略にもとづくレポーティング、モニタリング体制の現状把握及び課題の整理を行う。

活動1-6 : 活動1-5をふまえて、ガバナンス向上戦略にもとづくレポーティング、モニタリング体制を整備する。

活動1-7 : 年次行政報告書の作成のためのガイドラインにかかるワークショップを実施する。

活動1-8 : 各中核都市における年次行政報告書の作成を支援する。

活動1-9 : 四半期及び年次決算書作成のためのワークショップを実施する。

活動1-10 : 各中核都市における四半期及び年次決算書の作成を支援する。

活動1-11 : 戦略運営委員会にて、中核都市における区調整委員会と市調整委員会の活動のレビューを行う。

活動2-1 : 先行案件(C4C)で作成された研修計画を全中核都市向けにアップデートする。

活動2-2 : 優先して実施する研修コースを特定する。

活動2-3 : 研修実施に向けて講師及び研修教材の現状把握及び課題の整理を行う。

活動2-4 : 活動2-2をふまえて、上記計画にもとづいて地方行政総局及び他中央からの研修実施の支援及び調整を行う。

活動2-5 : 戦略運営委員会にて、研修計画の実施状況をレビューする。

活動2-6 : 各中核都市における人材育成を担う組織のTORを明確化する

活動2-7 : 各中核都市の中核都市内研修計画の作成を支援する。

活動2-8 : 戦略運営委員会にて、各中核都市の中核都市内研修計画の実施状況

をレビューする。

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

特になし。

### (2) 外部条件

- ・新型コロナウイルスの感染拡大がこれ以上悪化しない。
- ・ハルタル等の大規模ストライキにより行政機能の長期間にわたる低下が発生しない。
- ・治安が大幅に悪化しない。
- ・ガバナンス向上戦略ほか地方行政にかかるバングラデシュの政策に大きな変更が生じない。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

本案件の前フェーズである「中核都市機能強化プロジェクト」(2016年1月～2021年6月)においては、カウンターパート側のプロジェクト予算について承認されるべき文書やプロジェクトで作成されたガイドライン／マニュアルのカウンターパート内での承認に多大な時間を要し、プロジェクトの進捗や作成した成果物の活用に影響が生じた。また、カウンターパート内の異動により、担当幹部が頻繁に交代したが、カウンターパート内で引き継ぎが適切に行われないため、交代の度にプロジェクトの説明に時間が必要となった。本案件開始にあたっては、文書の承認プロセスや人事異動について事前にカウンターパート側と問題点を共有し、必要な対策を検討する。加えて、専門家とカウンターパート、カウンターパート内での円滑なコミュニケーションがなされるよう、カウンターパートに対する日頃からの密接なフォローを継続する必要がある。また、事業計画を検討する際には、文書の承認プロセスを考慮し、事業期間内に承認が終わるようにする。

## 7. 評価結果

本事業は、バングラデシュの開発課題・開発政策並びに我が国及びJICAの協力方針・分析に合致し、地方自治体の基盤整備、及び効率的かつ効果的な行政サービス提供のための能力向上に資するものである。また、グローバルアジェンダ「ガバナンス」の「公務員及び公共人材の能力強化」クラスター並びに、SDGsのゴール16「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度の構築」及びゴール11「住み続けられるまちづくり」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 カ月以内 ベースライン調査（市民満足度）

事業終了 3 カ月前 エンドライン調査（市民満足度）

事業完了 3 年後 事後評価

(3) 実施中モニタリング計画

事業開始後 6 カ月毎 JCC における相手国実施機関との合同レビュー

事業終了 1 カ月前 JCC における相手国実施機関との終了時合同レビュー

事業終了時 事業完了報告書提出

以 上