004

ブータン王国
地方行政プロジェクト
運営指導調査報告書

JICA LIBRARY
1177849[5]

平成 17 年 1 月

(2005 年)

独立行政法人　国際協力機構

アジア第二部・東京国際センター

地二
J R
05－01

目　　　　次

序　　文

「ブータン地方行政プロジェクト」運営指導調査(第１回)報告書

第１章　調査概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
　　1　背景と経緯
　　2　調査目的
　　3　調査団構成
　　4　調査日程
　　5　主要面談者

第２章　調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
　　1　調査内容
　　2　所見及び今後の方向性

「ブータン地方行政プロジェクト」運営指導調査(第２回)報告書

第１章　調査概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６
　　1　背景と経緯
　　2　調査目的
　　3　調査団構成
　　4　調査日程

第２章　調査内容と状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・７
　　1　調査内容
　　2　調査内容の現状
　　3　調査業務の役割

第３章　問題点と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10
　　1　課題・問題点
　　2　提案

「ブータン地方行政プロジェクト」運営指導調査(第３回)報告書

第１章　調査概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
　　　１　背景と経緯
　　　２　調査目的
　　　３　調査団構成
　　　４　調査日程

第２章　プロジェクトの実績と現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16
　　　１　実績と現状の総括
　　　２　モデル県における地方行政能力の向上
　　　３　各種セミナー・ワークショップ
　　　４　ベースライン調査

第３章　運営指導調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
　　　１　調査結果の総括
　　　２　今後の方向性

付属資料
　１　運営指導調査日程・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・32
　２　行政機構図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
　３　主要面談者・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・34
　４　地方行政プロジェクト進捗状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・36
　５　GYT 提出の事業提案書（ハ県およびブムタム県）・・・・・・・・・・40
　６　協議議事録・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
　７　データ管理研修プロポーザル・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・91
　８　調達・倉庫管理研修プロポーザル・・・・・・・・・・・・・・・・・・96
　９　財務研修プロポーザル・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・100
１０　ﾊﾟｲﾛｯﾄ事業実施に係るﾜｰｸｼｮｯﾌﾟ・ﾌﾟﾚｾﾞﾝﾃｰｼｮﾝ資料（RIM）・・・・・105
１１　ベースライン調査・プレゼンテーション資料（Litmas）・・・・・・123
１２　写真・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・153

1177849[5]

略語表

BHU	Basic Health Unit（基礎保健ユニット）
Chathrim	法令。ここでは 2002 年 GYT 及び DYT 地方分権改正法を指す。
DADM	Department of Aid and Debt Management（財務省援助調整局）
DBA	Department of Budget and Account（財務省財務会計局）
DYT	Dzongkhag Yargay Tshogdu（県開発委員会）
GNH	Gross National Happiness
GYT	Geog Yargay Tshogdu（地区開発委員会）
LC	Letter of Credit
PMO	Project Management Office
PRDP	バングラデシュ住民参加型行政支援計画
UNDP	United Nations Development Programme
R/D	Record of Discussion
RIM	Royal Institute of Management(王立行政管理院)
RNR	Renewal Natural Resource
BAS	Budget and Accounting System
ToT	Training of Trainers

ブータン地方行政プロジェクト
運営指導調査（第１回）報告書

第１章　調査概要

1　背景と経緯

ブータンでは長らく中央主導で地方行政が行われ、政治及び行政への住民の参加は限られてきた。こうした中で、ブ国政府は1981年から地方分権化の取組を Dzongkhag（県）でベルで開始し、DYT(Dzongkhag Yargay Tshogdu　県開発議会)が作られた。1991年には Geog（地区/Block）レベルで GYT(Geog Yargay Tshogdu　地区開発議会)が作られた。2002年 6 月には地方分権関連法が改正され、同国では最初の男女の直接東京による地区長（Gup）選出のための地方選挙が行われるとともに、中央政府から派遣される知事の権限の中核部分が県開発議会と基礎自治体である Geog に委譲された。

JICA では同国内務・文化省関係者の本邦研修を長年にわたり行ってきたことから、委譲の地方分権改革について協力のニーズを把握するために、地方選挙が行われている最中の 2002 年 10 月に現地に調査団を派遣した。その結果、受け皿となる地方自治体の能力開発が喫急の課題であり、その如何によっては改革が頓挫しかねない状況にあることを確認した。

これを踏まえ、2003 年 5 月に内務・文化省の責任者 4 名を日本に招き、新たなプロジェクトについて協議し共同で案件を形成した。10 月には同国政府から正式に協力の要請が行われ、12 月事前評価調査を実施、現地ニーズの把握、協力の枠組み、実施体制などについて確認を行った。

受けて 2004 年 2 月に再度内務・文化省責任者および県知事を招聘しプロジェクトの活動概要について再協議を行い、2004 年 3 月に実施協議調査団を派遣して実施協議議事録の署名交換を行った。

右により技術協力プロジェクト「ブータン国地方行政プロジェクト」が開始し、第一回運営指導調査団を派遣するに至った。

2　調査目的

当該協力の現状を確認し、先方政府、JICA 事務所関係者との協議を行い、今後の協力方向性（進め方）について助言・運営指導を行う。

3　調査団構成

中邨　章	（総括）	：明治大学大学院長
幸田　雅治	（地方行政）	：総務省消防庁消防課長
津川　智明	（ガバナンスプログラム）	：株式会社海外協力国内事業部事業部長

4　調査日程

調査期間：平成１６年４月２９日（木）～５月５日（水）

5　主要面談者

(1) Ministry of Home and Cultural Affaires　(内務文化省)

Lyonpo Jigme Thinley　(大臣)

Dasho Pendem Wangchuck　(次官)

Dasho Karchung Tshering　(計画局次官補、プロジェクトダイレクター)

Ms. Karma doma　(JICA 地方行政支援プロジェクト、プロジェクトマネージャー)

Ms. Karma Lhamo　(計画局職員)

(2) Haa Dzongkhag(District)　(ハ県)

Dasho Tashi Norbu(Dzongdha)　(県知事)

Dasho Rinchen Dorji(Dzongrab)　(県副知事)

Mr. Sonam Dorji(Bjee Geog Gup)　(ジー地区長)

Mr. Tshewang Perjor(Katsho Geog Gup)　(カツォ地区長)

Mr. Dorji(Sama Geog Gup)　(サマ地区長)

(3) UNDP

Mr. Sonam Lendup　(地方行政専門家)

(4) Litmus Consultant　(ベースラインサーベイ関連)

Mr. Yonten Gyeltshen(Principal Consultant)　(代表)

(5) Tashi Dawa Associates　(地区センター建設関連)

金子　清智　(建築家)

(6) JICA ブータン事務所

杉本　充邦所長

久保　祐輔企画調査員

Mr. Kinley Dorji　(シニアクラーク)

(7) 平山　修一　(シニア隊員、建築)

第２章　調査結果

1　調査内容

（１）首相（兼内務文化大臣）との面談

・ 官僚への権限委譲、第９次５カ年計画、Gup における選挙実施等、これまでの民主化及び地方分権化への取り組み
・ Local governance の重要性
・ 選挙のシステム
・ 首都への人口集中問題

（２）内務文化省次官との意見交換

・ 地方分権の現状と今後の方向について
・ 地方分権推進にあたっての、balance development , equality , quality of public officer の重要性
・ GNH に関して
・ ブータンの政策決定に関して

（３）Haa 県（パイロット県）訪問

ア　知事他行政関係者との意見交換

・ Haa 県の行政制度（選挙制度を含む）
・ GYT での議論内容
・ 税財源の状況
・ JICA プロジェクトに関する要望

イ　王室諮問委員会委員選挙立会い

（４）JICA 事務所での意見交換

・ Gup office の建設及び、PPD 責任者の要望に関して
・ 内務文化省地方行政局の発足の見通し
・ JICA プロジェクトの推進体制

2　所見及び今後の方向性

（１）総論

本プロジェクトは、Gup office の建設、人材育成、Geog レベルにおける具体的事業の支援の三本柱で成り立っているが、Gup office の建設というハード事業よりも、後者の二つのソフト面における支援が特に重要であると考える。

まず、人材育成については、Geog レベルの人材育成、特に、Gup の training が重要であり、そのための研修プログラムを効果あるものとしていく必要がある。

次に、Geog レベルにおける具体的事業の支援にあたっては、事業の実施に係る地方分権の反映の仕組み（例えば住民が propose して、DYT が決定する過程など）をフォローアップすることがより重要である。

その一助として、パイロット三県それぞれと日本の特定自治体との協力関係を構築することが有効と考えられる。幅広い行政分野にわたって、日本の自治体との協力の潜在的案件は豊富であると考えられるので、日本の地方行政のノウハウを伝えるとともに、具体的国際協力事業の実施にまで進むことも期待される。

他方、ブータン側の要望に応じ、地方行財政の制度面についての支援を行っていく必要があるのではないだろうか。（基本的住民サービスの提供の仕組み、地域振興施策、公務員制度、地方税財政制度など）

（2）「ブ」政府内務省の取り組み

大臣、事務次官の指導により、本プロジェクトに対する積極的な姿勢が印象的であった。プロジェクト・ダイレクターのカルチュン氏は折に触れ、仔細漏らさず報告・連絡・相談して欲しいと強調していた。プロジェクト事務所（以下 PMO と略す）にはカルマ・ドマさんが配属される予定である。プロジェクトの直接の担当部署となる地方行政局（Dept. of local governance）は滞在期間中には設立されなかった。できるだけ早いうちに設立すると事務次官は繰り返していた。

JICA からの協力（備品購入費、コンサルタント契約費、地区事務所の建設費等）についてどのような手続きで供与されるか心配している感があった。

（3）JICA 事務所の取り組み

久保企画調査員がメインで担当している。プロジェクトについてこれまでの経緯もよく理解されており、またブータンでの滞在も 1 年近くなり、ブータン人の気質も考慮しながら進めておられるとの印象を受けた。PMO をまず立ち上げ、JICA 派遣のガバナンス・コーディネーターを核としてプロジェクトを進めたほうが良いとの考えがある。従って、早急にコーディネーターの派遣を希望している。

（4）ベースラインサーベイ

地元のコンサルタントに依頼予定。同様のサーベイ経験を有する複数のコンサルタントがある。PMO から調査内容、調査方法について的確な指示を出す必要がある。

（5）Chathrim に係る制度普及

Royal Institute of Management（以下 RIM と略す）が同様の研修、ワークショップの実施経験とノウハウを有することから、RIM に一括委託する方向で準備している。

（6）パイロット県の能力開発

パイロットプロジェクト実施に関する県、地区へのワークショップは RIM に依頼予定。

各地区がどのようなプロジェクトを実施したいのか、そのために費用はいくらくらいかかるのか、プロジェクト実施に係るプロポーザルを出してもらう予定であるが、それ

がスムーズに提出されるかどうかが不安である。また、各地区におけるパイロットプロジェクトが第9次5カ年計画の中に位置付けされているか考慮する必要があろう。

パイロットプロジェクトの資金については、他の協力項目と供与の方法が異なることから、資金フローのガイドラインを作成する必要がある。

(7) 地区センターの建設

地区センター建設促進のためにPMOがコンサルタントを雇用する予定である。(契約はJICA所長とコンサルタントの契約) 平成16年秋から建設予定であるが、冬季は降雪のため施工が中断される可能性が高い。従って、施工計画作成には工夫が必要である。

(8) 内務・文化省の能力開発

内務・文化省との意見交換では、省内役人の能力開発は平成17年度の実施を希望している。

(9) DSP (Decentralization Support Program) との関係

UNDP/UNCDF/SNVが共同で実施しているDSPとJICAプロジェクトとは共通点が多い。プロジェクトの対象地域、プロジェクトの実施額、実施方法等は異なる。プロジェクト実施に当たり、DSP関係者と情報交換をしながら実施していくべきと考える。

ブータン地方行政プロジェクト
運営指導調査（第２回）報告書

第１章　調査概要

1　背景と経緯

ブータンでは長らく中央主導で地方行政が行われ、政治及び行政への住民の参加は限られてきた。こうした中で、ブ国政府は 1981 年から地方分権化の取組を Dzongkhag（県）でベルで開始し、DYT(Dzongkhag Yargay Tshogdu　県開発議会)が作られた。1991 年には Geog（地区/Block）レベルで GYT(Geog Yargay Tshogdu　地区開発議会)が作られた。2002 年 6 月には地方分権関連法が改正され、同国では最初の男女の直接東京による地区長（Gup）選出のための地方選挙が行われるとともに、中央政府から派遣される知事の権限の中核部分が県開発議会と基礎自治体である Geog に委譲された。

JICA では同国内務・文化省関係者の本邦研修を長年にわたり行ってきたことから、委譲の地方分権改革について協力のニーズを把握するために、地方選挙が行われている最中の 2002 年 10 月に現地に調査団を派遣した。その結果、受け皿となる地方自治体の能力開発が喫急の課題であり、その如何によっては改革が頓挫しかねない状況にあることを確認した。

これを踏まえ、2003 年 5 月に内務・文化省の責任者 4 名を日本に招き、新たなプロジェクトについて協議し共同で案件を形成した。10 月には同国政府から正式に協力の要請が行われ、12 月事前評価調査を実施、現地ニーズの把握、協力の枠組み、実施体制などについて確認を行った。

受けて 2004 年 2 月に再度内務・文化省責任者および県知事を招聘しプロジェクトの活動概要について再協議を行い、2004 年 3 月に実施協議調査団を派遣して実施協議議事録の署名交換を行った。

右により技術協力プロジェクト「ブータン国地方行政プロジェクト」を開始し、現状確認と今後の協力の方向性について助言、運営指導するため、2004 年 4 月に第一回運営指導調査団を派遣した。

右調査結果を踏まえ、プロジェクト活動内容の詳細調査、協力の枠組み形成を行うため、第二回運営指導調査を派遣するに至った。

2　調査目的

当該協力の現状を確認し、先方政府、JICA 事務所関係者との協議を行い、今後の協力方向性（進め方）について助言・運営指導を行う。

特に国内支援委員会の第一回運営指導調査団結果を踏まえ、2004 年 10 月の長期専門家派遣に向けて、プロジェクトの活動内容の詳細調査、協力の枠組み形成を行うことを目的とする。

3　調査団構成

野田　修治（ガバナンスプログラム）　：有限会社ライフワーク国際協力　開発部

4　調査日程

調査期間：平成１６年６月１９日（土）～１０月１７日（日）

第２章　調査内容と状況

1　調査内容

（１）　プロジェクト運営組織の設置と活動状況

　ア．PMO の設置

　イ．地区センターの建設

　ウ．地区、県、内務省への機材供与

（２）　基礎調査（ローカルコンサルタントの活用）

（３）　人材開発、能力向上に関する活動（トレーニングの実施）

（４）　住民参加による開発事業の実施（開発事業実施及び資金フローガイドラインの整備）

（５）　制度改革への協力（DYT／GYT ガイドラインの整備）

2　調査内容の現状（平成 16 年 9 月末現在）

（１）プロジェクト運営組織の設置と活動状況

ア．PMO の設置

ブータン側プロジェクト実施機関は内務省政策計画部である。内務省内に新たに Department of Local Governance という部署を作って地方行政分権化を促進していこうというのが内務省の方針であるが、部署は出来たが人員の配置が未だできていない。従って現状では政策計画部（PPD）が地方行政分権化を担当している部署である。平成 16 年 3 月にプロジェクトが開始されたが、内務省（PPD）内人員不足があり、技術協力実施にあたり、内務省と日本側と県や地区及び関係機関を調整していく PMO (Project Management Office) の設置が検討され、プロジェクト運営を円滑に行うため PMO の整備を行うこととなった。

事務所整備として、本年度現地活動費で 410 万円が計上され、ほぼ業務を開始できる状況まで終了した。一方人員に関しては未だ未整備である。また PMO の機能については内務省の状況やプロジェクトの進捗状況で変化する。

イ．地区センターの建設

地方行政法令が 2002 年に整備され、それに沿って施設、人材の育成が図られている。地方行政を司る地区センターは重要な施設としてブータン政府により各 geog（地区 201 か所）で建設が進んでいる。当プロジェクトでもパイロット 3 県（ハ県、ブンタン県、タシガン県）10 か所の地区センター建設に関して協力を行っていく方針である。

センター建設に当たっては、ブータン側県エンジニア部署の指導のもと、新しい行政法（県開発議会 DYT、地区開発議会 GYT）に沿って入札手続きの熟知等のトレーニングを含め実施されていった。一方 JICA 側では現地コンサルタントに依頼して、入札の公正性の確保や助言等を行いながら諸手続きを終了し建設が開始されている。現在ハ県（3 か所）で建設が開始され、ブンタン県（2 か所）で入札が終了し、業者選定契約手続きの最終段階で 10 月中には工事開始される。タシガン県では今年は洪水の被害等

が出て活動が遅れている。10 月末入札締め切りで入札書類開封、業者選定が行われる予定である。また地区センター建設のための手順ガイドラインを作成している。

（2）基礎調査（ローカルコンサルタントの活用）

基礎調査に関して現地業者が選定されデータ収集が開始されていた。調査データ収集前に村代表（Tshogpa）への調査目的説明会を行った後、地域には入り現在ほぼデータ収集が終了、分析の段階である。今年の雨季の雨量も多くタシガン県で災害、道路寸断等の被害があり若干調査が遅れをきたしているが、10 月下旬までには報告書ドラフトが作成される予定である。

（3）人材開発、能力向上に関する活動（トレーニングの実施）

ア．地区開発委員のメンバーに対して、2002 年制定された法令（Chatrim）の熟知と、開発計画作成の手順、開発資金の流れ（JICA 資金含めて）、実務的な書類／帳簿作成などのトレーニングを Royal Institute of Management（RIM）により実施している。タシガン県で遅れているが 10 月には終了予定である。

イ．データベースマネジメントのトレーニングとしてデータベース概略とパソコン訓練を中心に、パイロット県及び内務省スタッフを対象に実施した。（10 月 8 日終了式予定）

ウ．県職員対象に調達手順、用度管理のトレーニングが 10 月上旬から開始される。

エ．その他のトレーニングに関しては、検討中である。

・財務管理のトレーニング：DBA（Department of Budget and Account）と詳細トレーニング内容について検討中。ブータン側は全 Gup に対して実施したい旨計画。

・リジョナルワークショップ（西部、中部、東部地区）、及び

・第三国での研修について検討中。

今年度予定している人材開発トレーニングセミナーはア．～エ．のトレーニングでエ．に関しては今年の終わりから来年初旬に行われる予定である。

（4）住民参加による開発事業の実施（開発事業実施及び資金フローガイドラインの整備）

前述（3）ア．を終了して、各地区（GYT）から開発事業内容が提出されている。但し、タシガン県においては RIM のトレーニング終了後に選定決定されることから、11 月に入ってから GYT で最終決定される。実施ガイドラインを作成して、これに沿って（随時若干の修正等行いながら）事業実施促進している。

（5）制度改革への協力（DYT／GYT ガイドラインの整備）

Chatrim ガイドラインの作成が終了した所で、ブータン側最終承認（大臣）を得た後印刷し各県宛配布予定。

3　調査業務の役割

本業務は、10 月より長期プロジェクトアドバイザーが赴任することが予定され、それま

でに今年度活動計画を進行させせることであった。平成16年3月よりプロジェクトが開始されており、プロジェクトの主な今年度計画、プロジェクト事務所（PMO）の立ち上げ、基礎調査、トレーニングの開始、センター建設、パイロット事業の促進などを実行していくことが早急な問題であった。遅れている活動もあるが、各活動が 4 ヶ月間で動き出したと判断している。

第３章　問題点と課題

１　課題・問題点

ブータン側協力機関である内務省内に、Department of Local Governance が設立されるということであるが、現在まだ確立されていない。組織上は設定され各課の役割も大まかに示されているが人員の配置はなされていない。また現在のゾン（政府機関が入っている建物）内には余分なスペースがなく、ゾンの外部に設立されるという構想もある。プロジェクトではPMO（プロジェクト事務所）を設立しているが、現在のDepartment of Policy and Planningの管轄から、Department of Local Governanceに変更される予定である。従ってプロジェクト担当スタッフの変更も予測される。一方各県スタッフ（ゾンダ／知事、Planning Officer，Financial Officerなど）と距離的に十分連絡がとれる状況にはなく、パイロット県スタッフとの連絡調整について検討が必要と考える。

（１）プロジェクト運営

プロジェクトにおけるPMOの機能があまり明確でないうちに、多くの事柄がPMO承認／決済によって進行するようになっている。実際PMO承認／決済はPMOの位置づけが内務省側、日本側でも明確ではなく、従って誰が決済するのか、どこにその権限が位置づけられているのか明確でない。また内務省内に別部署（Department of Local Governance）が設立される予定で物事が動いている。また県がイニシアティブをとってGeogレベルの活動支援をしていく事になっているが、現状では達成できてはいない。むしろローカルコンサルタント業務委託する活動が多い。（事業実施のためには時間的な束縛もありブータン側人員配置状況を考えると、現状では仕方のないことのように見える。）

JICAの技術協力プロジェクトの枠組みでは相手側機関の人員、予算や物品等の状況を把握し、相手側機関を強化して持続的な発展ができるように協力することであると考えるが、PMOの捉え方はそうでないようである。２年間という期間である目的を達成するためにだけ組織されるもので、PMOの目的達成のために設立されたものであり、持続的な機関（事務所）ではない。従って、PMOの機能、プロジェクトの達成目標が指標化され詳細に検討されていなければ、このような捉え方をする場合、プロジェクト目標が曖昧となってしまう危険性がある。

またプロジェクトの実施機関が内務省（中央）、県、郡と違った行政レベルであること、地理的な広がり（ブータン国内西部、中部、東部の３県）があることから、PMOの活動には限界があり、以下の困難な点が考えられる。

ア．　PMOの活動主体をどこに置くか（内務省、県、地区、住民参加）、また内務省（PPD）と県の人員配置の脆弱さとローカルコンサルタントの活用をどのようにマッチングさせていくか難しい。

イ．　内務省は現在開発計画をGeogレベル（住民参加）に落としているが、法令やガイドラインの検討、トレーニング、開発事業など実際の活動で内務省、県の果たす役割は大きいが、特に県レベルでの人材開発計画が弱いように見える。

ウ.　達成目標が明確に設定しにくいが、プロジェクト達成を見る指標（目標達成のコンセンサスを明確にするために）を更に明確にすることが望まれる。

（2）機材の調達と管理

機材の調達に関して、特に大きな問題はなかった。しかしながらブータン国では財務省対外援助局が大きく介入してくるのに驚いている。内務省と財務省との意見の違いで要請書提出までに2～3か月を要した。財務省の審査といっても車輌とコンピューターであり、プロジェクトのニーズを審査しているのではなく別の観点で財務省は審査していると考えられ、時間的なロスについては一考の必要がある。

（3）運営予算の管理

当プロジェクトでは活動が多岐に渡っており、同時に進行されているプログラムも多く、予算の執行と整理に時間をとられる。またブータン国の開発予算の多くは援助であり、援助資金の流れが財務省対外援助局と財務省で(国の)予算として承認され、プロジェクトフィールドである県／地区に開発資金が流れる。資金フローとしては一旦財務省のこれらの部署を通す事となり、これがブータン側の開発資金の通常の流れである。ブータン側の認識では明らかに開発資金を JICA Fund ととらえており、財務省対外援助局（DADM）と財務部（DBA）を通す事となる。JICA では資金としてではなく、技術協力資金としての投入であり、ブータン側捉え方とはギャップがあるのではないか。

開発資金の投入によって、ボトムアップの開発計画を推進するための基本的な技術、考え方を JICA では中央、県、地区で制度人材育成の面で協力していこうとしているのである。この開発資金は継続投入されるものではないので、基本的にはブータン国制度の中で資金投入方法について検討すべきであろうと考える。

2　提案

（1） PMO の運営

PMO に大きな権限があるとは考えにくく調整機能である。PMO はプロジェクトを円滑に動かすためにあり、物事の決定機能は持っていない。しかしながら PMO スタッフを雇い入れ業務を進めることは、内務省内人員配置ができていない現状からプロジェクト活動の促進に寄与すると考えられる。PMO のスタッフィングについてはどのような分野で、どのようなレベルの人材がどれくらい必要かなど、内務省側とも検討すべき点がある。

（2）運営管理

プロジェクト計画の中で、プロジェクトの方針が示されているが、更にプロジェクト目的達成をはかる指標を検討していかないといけないと考える。例えば開発事業を行う事によって何が改善されるかというコンセンサスを持つためには、ある程度指標を明確にするほうが良い。例えば開発事業を行う目的がその過程にあるだろうことは予想できるが、開発事業を住民参加によって実施するという過程が重要であることとも、事業を通して地区レベルの行政能力を高めることとも考えられるように曖昧である。プロジェ

クト目的としては県や地区のスタッフの能力向上や住民の政策決定への参加などがあり、それを見極める指標を明確にする必要がある。

（3）開発資金投入方法(予算管理)

当プロジェクトではGeogに開発資金が投入されている。フィールド型事業に対する資金供与であるが、現場レベルでの事務能力の向上、あるいは住民参加による開発計画の実施など、事業そのものよりもそれらのことを達成する過程での人材能力開発が目的であり、住民が自分達で考え自治を始めるということが資金投入の目的である。その資金投入方法がもう少し柔軟性にとんだものでなければ、本来の目的が達成しにくい。ブータン側予算制度で物事を進めている現実の中では単年度予算決済やFUND的な資金投入がしにくい日本の予算処置では、運営そのものに余裕がなくなる。

プロジェクト運営の方法が多様化することにより資金投入(会計処理)の多様化が起こり、現状の会計処理で個々のプロジェクトに対応できるものか、あるいは運用段階で妥協できるような解決策が見いだせるのか、現在の考え方が最良かどうかは試行錯誤の段階であり、なんとも言えない。今年度から現地活動費に関し柔軟に計画実行できるように変更されたが、当プロジェクトでの資金投入方法には十分答えられていないと思われ引き続き検討が望まれる。

（4）その他

実施機関が人材確保に苦慮している状況があり、内務省での人員増も現状では難しそうである。県に於いては、実務者レベルでの人員の不足がある。その中で人員不足を解消しながらプロジェクトを進めていくことが重要であるが、援助の目的が人を育てるということであるとすれば、その対象がローカルコンサルタントであろうと、担当受入機関職員であれ問題はないのかもしれないが、現状のブータン側人員配置状況を見ると疑問が残る。

二年間という短い期間に多くの活動、資金を入れ込むよりは、ブータンの状況に合わせて、ゆっくりした視点で地方行政や分権化のビジョンが持てるように、ブータン側人材育成をしていく方法も検討していく必要がある。

おわりに

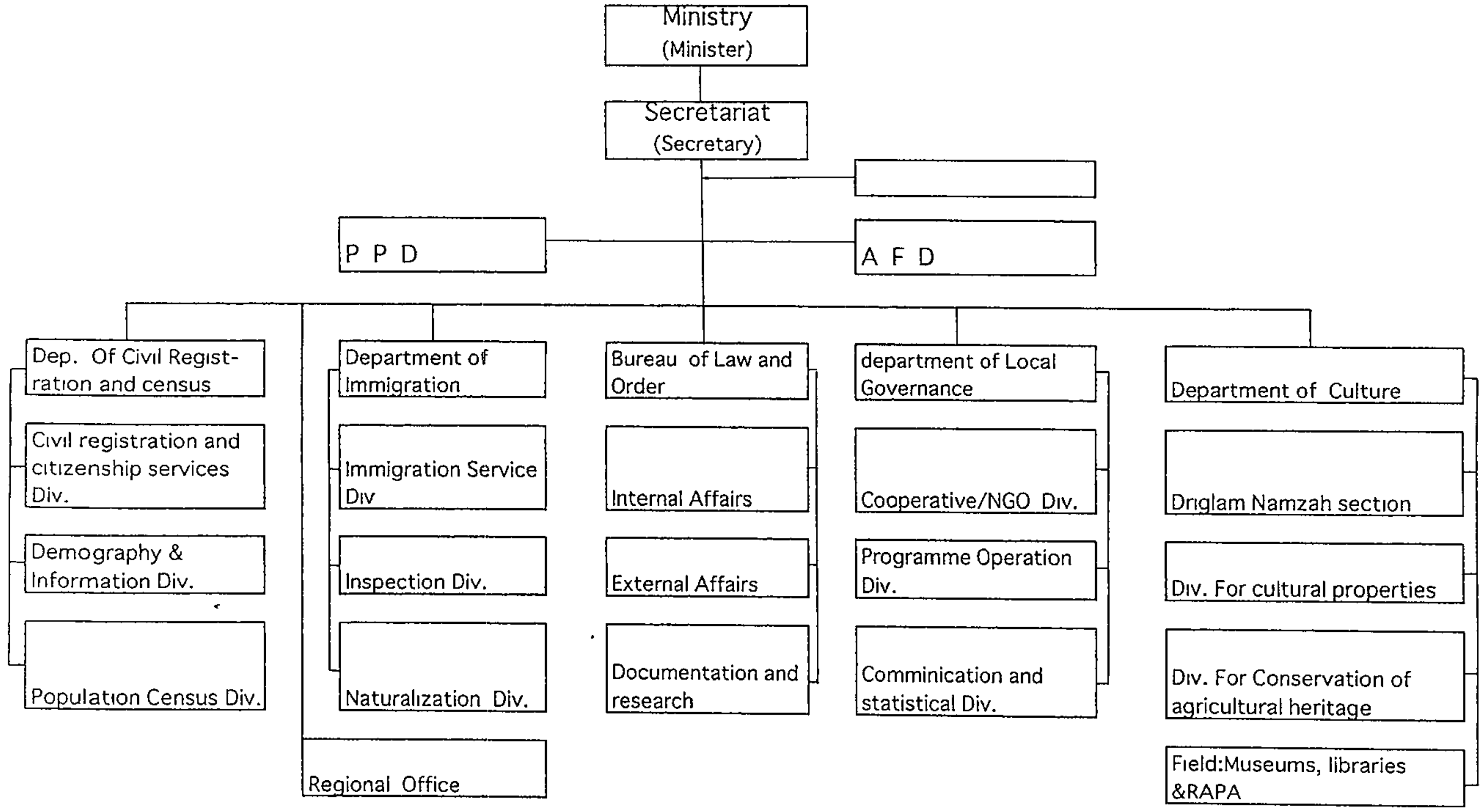
ブータン国で目指している地方行政や地方分権というのはどのようなものであろうか。日本のように豊かで基本的なサービスがある程度充足されている社会と違って、ブータン国では未だ医療、教育あるいは社会基盤など未整備の段階である。そんな中で伝統的に地域社会を自分達で維持してきた。王国から人々主体の国家に変わろうとする時、ブータンの人たちが考える地方自治の大原則とはどんなものだろうか。どのようなイメージをもってブータンの人々はこの国の行政や分権化を考えているのだろうか。

住民が安心して、誇りを持って住めるような社会、住民が助け合い豊かさを実感できる社会、自由で生き生きした活力のある社会、多様性を認める事の出来る社会、自分にはそ

の姿をイメージすることさえ難しいところであった。地方行政や分権化、あるいは地方自治というものに普遍的なものがあるのかどうかわからないが、我々がこのプロジェクトで示せることは日本の経験を示す事でしかないような気がする。ブータンには“Gross National Happiness”という目標がある。地方行政、分権化への協力がどのように動いていくのか、初めてこの分野の協力に経験知識もなく短期間ではあったが参加でき、興味深いものであった。

最後に、ブータン事務所長はじめ企画調査員久保専門家、事務所員の方々及びローカルスタッフの方々に業務遂行のために助言、手助けいただき深く感謝いたします。また無事任期終了できたのもブータンの人々のサポートがあったからだと感謝しております。

Approved Organogram for The Ministry of Home and Cultural Affairs



ブータン地方行政プロジェクト
運営指導調査（第３回）報告書

第１章　調査概要

1　背景と経緯

ブータン国では長らく中央主導で地方行政が行われ、政治及び行政への住民の参加は限られてきた。こうした中、ブ国政府は 1981 年から地方分権化の取り組みを県(Dzongkhag)レベルで開始し、DYT(県開発委員会)が設置された。1991 年には地区(Geog)レベルで GYT（地区開発委員会）が設置された。2002 年 6 月には地方分権関連法が改正され、同年 10 月には、地区長、副地区長を直接選挙によって選出する同国初の地方選挙が行われた。これにより、これまで中央政府、及び知事が所掌していた権限が、公選メンバーから構成される DYT、GYT に委譲された。DYT、GYT の決定を執行する県庁、地区役所は新しい地方制度に対応しうる体制の整備が喫緊の課題となった。

JICA ではブ国内務・文化省関係者の本邦研修を長年に亘り行ってきたことから、同国における地方分権化改革について 2002 年 10 月に現地に調査団を派遣した。その結果を受け、2003 年 5 月に内務・文化省の責任者 4 名を日本に招き、地方分権化支援に関する新たなプロジェクトについて協議し共同で案件を作成した。同年 10 月にはブ国政府から正式に協力の要請が行われ、12 月に事前評価調査を実施し協力の枠組み、実施体制等について確認を行った。2004 年 2 月に再度、内務・文化省責任者及び県知事を招聘しプロジェクトの活動概要について再協議を行い、同年 4 月に現地にてプロジェクトの実施に関し合意を取り交した。なお、実施協議議事録（R/D）における協力概要は以下のとおり。

- 地方分権改正法（2002 年施行）の定着
- モデル県（ハ県、ブムタン県、タシガン県の３県）の地方行政能力の向上
- 内務・文化省の政策形成・調整能力の向上
- 上記協力に基づき、能力開発と制度構築の更なるニーズの把握、および第 2 フェーズの範囲の設定

2　調査目的

- プロジェクト全体の進捗状況の確認
- 詳細計画の協議・確認
- 実施運営上の問題点の協議・確認
- 地方分権化の方向性に関する情報収集

3　調査団構成

河合　明宣（村落開発）：放送大学　助教授
真崎　克彦（地方行政制度）：清泉女子大学文学部　専任講師
平山　修一（ｺﾐｭﾆﾃｨ・ﾃﾞｨﾍﾞﾛｯﾌﾟﾒﾝﾄ）：株式会社 CSJ 調査・企画部　研究員
前田　留美（事業調整）：JICA 東京業務グループガバナンスチーム　ジュニア専門員

4　調査日程

平成 16 年 8 月 28 日～9 月 12 日（平山団員は引き続き平成 16 年 10 月 31 日まで補足調査を実施。詳細については別添 1 調査日程表のとおり）

第2章　プロジェクトの実績と現状

1　実績と現状の総括

調査時点（2004年9月）で、協力を開始してから約5ヶ月が経過したわけだが、内務・文化省内にプロジェクトの実施を担当するPMOが既に立ち上げられていたこともあり、ブ国政府の強いオーナーシップの下、協力は計画どおりに実施されている。協力の主要なコンポーネントであるモデル県における能力開発に関し、地区行政の拠点となる地区センター（事務所）の建設は、政府が規定する新しい入札手続に沿って入札が行われていた。パイロット事業の実施については、モデル県において既にワークショップが開催され、第9次5ヵ年計画の策定時以上に住民のニーズに基づいた地区事業の選定・策定・調整を村、地区、県庁が行っていた。各種研修およびベースライン調査は、現地のリソースやノウハウを最大限に活用する形で進められていた。

今次調査では、上記協力のプロセスを検証した結果、プロジェクトの実施運営上、新たな課題・問題点を確認することができた。具体的には、住民負担、村・地区・県の能力開発、ベースライン調査手法・指標、地区センターの建設、チャスリムの定着、PMOの体制強化といった課題であるが、これら課題に対し、調査団から助言・提言が行われている（本稿第3章参照）。

2　モデル県における地方行政能力の向上

（1）パイロット事業の意義

本プロジェクトは、モデル県（ハ県、ブムタン県、タシガン県）に所在する全24地区に対して均一に同額の事業予算を配分し、地区（パイロット）事業を実施している。地区は住民の必要度の高い事業を村落集会の議論を踏まえGYTで協議して提案する。補助金は定額であるが事業内容は、後述の地区センターの建設に比べ、裁量の幅がある。

パイロット事業の実施を通じて、地区・県は、事業計画、提案、調整、承認、実施、評価、事業終了後の維持管理をOJTにより学習・習得する。この一連の過程を通して意見や利害の相違、対立を調整して合意を形成すること、適正で透明な予算を執行することが求められる。同時に、建設した施設の維持管理の体制造りも必要となってくる。

ブータンにおいて、住民自治を確かなものにするために、事業手続きの標準化、マニュアル化と同時に、地域で暮らす住民の「自立」の気風を尊重し、住民の可能性を引き出す必要がある。役所と住民が対等な立場で向かい合って、しかも一つの共通課題に計画段階から取り組み、両者が力を合わせて協働することで、エネルギーをくみ出し、困難であると思われたことを実現していく取り組みが欠かせない。

（2）パイロット事業の選定状況および実施時期

パイロット事業の選定に関し、ハ県およびブムタム県では、今年7月～8月にパイロット事業の実施に係るワークショップがRIMにより行われ、既にGYTは候補事業が選定している（表1参照）。現在、各事業について、県セクタースタッフ（土木エンジニア課、

企画課、財務課など）による技術的審査や見積もり作成、および中央省庁の許可（道路局、森林局、国家環境委員会による環境審査など）の取り付けが行われている。その後、事業提案書は DYT による承認を受けて PMO に正式に提出される予定である。なお、承認された事業のうち、ハ県サンベ地区（農耕機械用道路建設）について同県エンジニアは、フィージビリティの観点から事業の再検討の必要性を指摘している。

県および地区行政官の聞き取り調査では、パイロット事業の JICA 側の条件である、①第 9 次 5 ヵ年計画との整合性、②住民負担、③時間的制約、について概ね理解していた。しかし、選択された事業の殆どは既存の第 9 次 5 ヵ年計画から漏れていた。村、地区住民でのワークショップを経て選択されたパイロット事業は、地区住民にとってニーズの高い事業であり、今後、財務省計画局により現行の計画に組み込まれる予定である。なお、タシガン県については、豪雨による災害のため、RIM の（15 区）派遣は見合わせており、ワークショップの開催やパイロット事業の選定は 10 月下旬になる見込みである。

実施の時期について、ハ県およびブムタム県に関しては、県による各種調査・審査や見積もり作成は、9～10 月中に終わる見込みである。しかし、道路建設など関係省庁の許可が必要な事業は許可が下りるまで約 2 ヶ月かかるため、内務文化省、PMO による迅速な手続きへの働きかけが必要である。この他、実施形態が業者契約の場合は、入札に更に 2 ヶ月かかる。

（3）地区センターの建設

本プロジェクトは、地区事業の実施のほか、モデル県における地区センターの建設（10 ヶ所）を支援している。地区センターの建設は、全国同一の設計図に基づいており、かつ費用上限があり、地区住民の自由裁量の限られた事業である。

ハ県のサメ地区、カチョ地区、ジ地区の 3 センターについては、政府規定の入札手続に沿い、GYT による入札、および業者選定を終えたところである。JICA との契約書を取り交わしたのち、工事が開始される。ブムタム県の 2 地区（ウラ地区、タン地区）では、現在、入札について新聞紙上で公示されている。応札締め切り日は 9 月 21 日および 27 日であり、同日入札書類開封予定である。こののち、1 週間程度で業者が選定され、ハ県と同様に JICA が業者と契約し、10 月初旬を目処に工事を開始する。タシガン県は入札公示されておらず、手続きが遅れている。

地区住民の自由裁量の限られた地区センター建設ではあるが、ブムタン県ウラ地区では、現存する地区センターを解体し、その石材、木材を利用することにより新センター建設費を削減して、文化活動等に利用する別のコミニティーホール建設を提案している。将来の地区センター周辺整備を見越した同県チョメ地区では、必要となる駐車場のスペースや BHN、RNR センターなどを同一敷地内に建設できるような場所を選択した。こうした点に地区センター建設に関する住民の創意が窺われた。

（4）パイロット事業の実施形態

プロジェクトが裨益対象地区の住民負担を条件としたため、DYT に提出された全ての事業提案書には住民負担が明示されている。この提案書から、実施形態の分類、及び住民負担の状況は以下のとおりである（表 1 参照）。

ア．県行政が全く関わらない住民による直接実施。これに該当する提案は無い。
イ．県担当部局による直営。住民から言えば県土木技師等による設計・管理下で住民は不熟練労働などの提供。住民負担が可能である唯一の形態である。
ウ．入札による業者施行。この形態では住民負担が困難となる。

橋梁や道路は規模が大きくなると土木技師による設計・管理の必要度が増す。このため県行政には本プロジェクトによる事業を処理する技師が不足する。この点からも、県は入札による業者委託を奨励している。一方、地区住民が上記イ．の形態で労務提供による住民負担受け入れを申し出ている理由は次のように考えられる。

・工事の品質が自分たちで管理できる。
・限られた資金を最大限使い、多くの事業を実施したい。
・地区外の業者が受注すると業者雇用の労働者が施行する割合が大きくなる。地区の人々の雇用を確保したい。

提案された事業のうち、ハ県カチョ区（支線道路建設）のみが入札による業者契約であり、それ以外は何らかの形で県の直営もしくは地区との共同実施になる見込みである。また、ブムタム県では GYT の各種委員会によるプロジェクト運営・管理が提案されている。

表１　実施形態と住民負担

ハ県					
地区	提案	実施形態	住民負担	県負担	提案理由
カチョ	1.5km の地区道*	業者入札	地区住民	熟練労働＝業者	道路が無く 37 世帯が不便、病気時に困難、農業・畜産発展に役立つ
ジ	①Chung 橋、②Tokay Chhuta 橋	地区	地区住民	担当部局	75 世帯が便益を受ける
サメ	①6 集落の簡易水道（RWSS)設置 ②2km の地区道* 35 世帯受益	県直営 地区	労働提供	担当部局	飲料水が得られない
ウエス	①Girina 橋、②Gep 橋	地区	受益者が実施		3 集落に不可欠な橋が破壊、改築
サンベイ	農耕車道***　建設	地区	石材等と労働の提供	県土木技師	車道が無く地区役場への交通改善
ブムタン県					
地区	提案	実施形態	住民負担	県負担	提案理由
チュメ	農道**改修	県の設計見積	採石、運搬、ﾛｰﾗｰを借りて均平化	県土木技師	ジャガイモ運搬のため
チョコール	農耕車通行可の橋	建設委員会、監査委員会	採石、採砂、石の破砕、土方(土掘り)	県計理士、土木技師	橋が無くて不便
タン	地区道*	建設委員会、監査委員会	採石、石破砕、ﾛｰﾗｰを借りて均平化	県土木技師	第9次5ヵ年計画に含まれていないので

ウラ	歩道、地区道改修	建設委員会、監査委員会	採石、採砂、石の破砕、土方(土掘り)	県土木技師	清潔と衛生上、排水溝設置し歩道下に簡易水道(RWSS)パイプ敷設

注) * feeder road、**farm road、***power tiller road
出所：GYT 提出の事業提案書から作成

（5）パイロット事業における住民負担

ブ国政府は、次の理由で住民負担は可能な限り求めないとしている。すなわち、地方農民の負担を極力減らす方針であること、県レベルでは多くの場合、住民負担は不熟練労働者として作業現場での労務提供となるので設計・監理全てが行政負担になり、少数のスタッフで対応できなくなることである。特にパイロット事業の大半は農村小規模インフラ工事であり、これを住民負担で実施するには工事見積り、構造物の強度設計等県行政による技術支援が不可欠ある。

住民負担を課さなければ、県直営か業者施行となり地区住民は入札と一部の事業管理に携わるのみである。プロジェクト側は資金供与が中心となり、プロジェクトが住民参加のプロセスを観察し、必要な技術協力を行うことが困難になる。さらに行政と住民が一つの課題について相互に協力して実施するという重要な作業が欠落してしまう。本プロジェクトの目的からすれば、形態は多様であっても、住民負担は必要であると考えられる。

住民負担に最も積極的な例として、ハ県サメ地区がある。同地区長は提案した水道事業について労働は 100%、現金も 30%貢献するにやぶさかではないと述べている。背景として簡易水道普及計画に基づき保健衛生省が資金を動員しているが、当地区では達成率が低く今回のプロジェクト補助により一挙に普及を図ろうとしたのではないか。また、ブムタン県チョコール地区では国道のコンクリート橋架け替えで不用となった鉄骨材料を活用して農耕車両通行可の橋の建設を提案している。住民の工夫によるコスト削減は、ある種の住民負担として捉えることができる。チョメ地区の建設業の経験を持つ若い村長は、コスト削減の観点から、未熟練労働提供を積極的に評価している。

また、第 9 次 5 ヵ年計画による予算制約と順位付けも関係している。ブムタン県タン地区の地区道路の提案理由は、第 9 次 5 ヵ年計画から漏れてしまったが住民のニーズの高い事業であり住民負担を厭わない、といった背景がある。今回の各地区の提案と地区住民負担のあり方は、地区開発計画の基本となる第 9 次 5 ヵ年計画の実施状況と合わせて考察される必要がある。こうした観点から、地区での計画の実施状況や財政力を示す指標が必要であろう。限られた国家予算下で、条件不利地に配慮した予算措置が必要である。

この他、今回の調査で、住民負担の定義は一概に「労働力の提供」のみと言えない面がある事が分かった。プロジェクト用地の買収費用の負担、最低保証賃金価格による労働報酬（一般労働報酬の約半分の金額）など多様な応益負担に加え、パイロット事業の選択・決定における住民参加も重視されねばならない。多くの国際機関が住民にその無報酬労働の提供を義務付けている中、住民負担に対して JICA としての独自の方針を打ち出し、違いを示す良い機会に思える。

なお、ハ県とブムタン県の提案書を比較すると、ブムタン県では、GYT メンバーで構成される建設委員会と監査委員会の設置が明記され、住民負担が具体的に記されている。これに対し、ハ県では、地区で実施という抽象的表現になっている。GYT で議決された提案書は RIM のワークショップの成果であるが、そのワークショップの重要性を反映している。住民参加に関わる課題解決のために、ワークショップに対する県企画官の一層の関与や、プロジェクト投入の性格が無償資金援助的か、研修重視か、またはその双方を持つ新たな形態であるかなどを議論する必要が感じられる。

（6）資金フローおよび会計報告

財務省財務会計局（DBA）との協議の結果、JICA は、本プロジェクト専用の LC アカウントを所有することが可能であることを確認した。これが実現すると、パイロット事業予算は国庫とは別会計（Off Budget）になり、JICA にとって経理処理に係る透明性の確保が可能となる。PMO は、パイロット事業案件の採択後、県財務官と地区長の共同名義の小切手を県財務官に対し発行する。その小切手は一旦、DADM（財務省援助調整局）を通じて DBA に戻される。DADM により、第 9 次 5 ヵ年計画内の該当する地区年度予算事業に対し、JICA 専用の財務コードが付与される。別会計であるが、国家計画下の事業であるため、王立会計検査院による年度監査の対象となる。なお、同様の地区開発事業を展開している UNDP は、政府 LC/LC 口座に直接資金流入している。

3　各種セミナー・ワークショップ

（1）パイロット事業の実施に係るワークショップ

RIM は、今年 7 月 15 日に内務・文化省においてモデル県の企画官、財務官、および財務省担当官を招聘し、本プロジェクトのパイロット事業の実施に係るワークショップを開催し、ガイドラインを策定した。このガイドラインに基づき、7 月と 8 月に、ハ県、ブムタム県において、県庁職員を対象とするインセプション・ワークショップ（半日）、案件選定・実施およびチャスリムにかかる第 1 次 GYT ミーティング（2 日間）、具体的な案件選定のための村落ミーティング（7 日間）、案件の更なる絞込みおよび調整のための第 2 次 GYT ミーティング（1 日間）、県庁報告（1 日間）を含む一連のワークショップを開催した。RIM のワークショップに関し、地区長や村長の聞き取り調査では有益であったとのコメントが多いほか、住民のニーズを反映した参加型計画策定手法について初めて経験したとのコメントもあった。

（2）データ管理研修および調達・倉庫管理研修

内務・文化省の要請に基づき、内務・文化省およびモデル県に対する能力開発の一環として、データ管理研修および調達・倉庫管理研修を行う予定である。これら研修は RIM による実施が予定されており、既に要請書が出ている（別添７および別添８参照）。データ管理研修については既に RIM の委託契約が締結され、モデル県の総務担当者および内務・文化省職員を対象に 9 月 27 日から 2 週間の期間で実施される予定である。県レベルには、IT 専門家が極めて少ないため、これら研修生が IT 関連のリソース・パーソンにな

っていくと思われる。また、10 月中旬に実施予定の県レベルを対象とする調達・倉庫管理研修については、近日中に RIM と契約を結ぶ予定である。

（3）財務省による財務研修

上記研修の他、内務・文化省の要請に基づき、全 20 県の財務能力開発のため、財務研修を実施する予定である。当初、財務研修は RIM による実施を想定していたが、同様の研修を実施した経験があり、且つ、ファローアップを容易に行う立場にある DBA による実施に変更した（プロポーザルについて別添 9 参照）。当初計画案である、地区会計士（42 名）および県財務担当官（20 名）に加え、全国の地区長（201 名）も対象に研修を行う内容になっている。財務管理の基本コンセプトを地区長が理解することは重要であると思慮される。なお、研修時期については、今年 11 月を予定している。

4　ベースライン調査

本プロジェクトは、実施の初期段階に対象地域のベースライン調査や行政機関の機能分析を行っている（中間調査報告について付属資料 11. 参照)。ベースライン調査自体は、現地コンサルタントである Litmas に委託し、実施している。Litmas は、対象地区の社会・経済基礎調査、地区役所の行政機能調査、県庁の行政機能調査の 3 つにわけ、調査を実施している。調査項目は、世帯毎の経済調査の他、県庁の行政サービスの享受状況、コミュニティーを基礎にした参加型農村開発、良い統治等の多岐にわたる。タシガン県に関しては 7 月の大雨による土砂崩れなどの災害により調査の実施が遅れている。しかし、他県に関しての調査状況は良好で県別報告書は契約期日に間に合う予定である。

表2　ベースライン進捗状況

	ハ県	ブムタン県	タシガン県
ファンクショナルサーベイ	2 村（Chiog）の調査を残して完了	完了	未調査
ベースラインサーベイ	2 村の調査を残して完了	完了	8 地区の調査を残して完了
報告書	初校完了	9 月中旬に初校完了予定	1 次データの作表のみ終了

タシガン県の幹線道路に関して現状概ね復旧している。同県県知事によれば 10 月初旬には現状通行に支障があるメラ、サクテンの両地区の通行も可能になる。これにより、9 月下旬から調査が再開される予定である。報告書に関しては、ハ県およびブムタン両県に関しては、9 月末に完了予定、タシガン県および全体の分析結果に関しては 10 月下旬の提出が予定されている。

第３章　運営指導調査結果

１　調査結果の総括

上記現状にかかる調査の結果、本プロジェクトは、円滑に協力活動は進められており、順調に成果を挙げていることが確認できた。しかし、今後、効果的に重層的な能力開発を進めるにあたり、ブ国の開発主体を取り巻く社会（社会関係資本など）や制度（公式・非公式）とのバランスが重要な鍵となる。例えば、本プロジェクトのパイロット事業は、その実施を通して、行政と住民の協働、地区と県の関係のモデルを構築することを目的とするが、今次調査において、急激な社会変動期にあるブ国における行政と住民の協働のあり方が、同事業の成否を左右しうる重要な問題であることを確認した。この他、調査団は、村・地区・県の能力開発、ベースライン調査手法・指標、地区センターの建設、チャスリムの定着、PMOの体制強化といった課題について、今後の協力活動をより適切にするための助言・提案を行わっている。

２　今後の方向性

（１）住民負担

ア．基本方針

財源や計画立案、執行能力、国全体計画（第９次５ヵ年計画の優先順位）上の位置などに配慮して受益者負担、一律5%と明記せず、主体性（能力）必要性に応じて柔軟に対応する必要がある。但し、受益者負担の原則は堅持する。これが無いと単なる資金供与となり、業者発注工事となっていく可能性がある。プロジェト目的を実現するために村長による村の集会、GYT、DYT における計画、決定、管理プロセスを観察し指導、管理するには、受益者負担は必要である。

イ．「参加」概念の転換と適用

（ア）広義の「住民参加」に向けて

第９次５ヵ年計画では「住民参加」政策が謳われているが、所与の目的や事業を達成するための「手段」としての側面が強調される傾向にある。しかしそうなれば、本来の理念である「自主的生活改善」とは裏腹に、外部支援者の描く青写真を押し付けてしまう危険が伴う。実際に、今回の調査において幾度となく政府関係者から聞かされたように、ブータンでは「参加」が事業コスト削減の「手段」に堕してしまって、逆に住民に労務提供などで過度の負担が掛かってしまい、ブータン政府も従来の「参加」政策の変革に取り組もうとしているとこである。したがってJICA支援事業においても、事業実施だけではなく、計画段階から維持管理や事後評価までのプロセスに住民がより主体的に関わる能力が強化されているかどうかを基準として、「住民参加」の進展を吟味していくことが大切である。そうした幅広い見地から見ていくためには、事業実施への労務貢献だけではなく、実質的な「自主性・主体性」の度合いを把握するために、①　計画段階においてどれほど住民の間で広範な・徹底的な話し合いが行

われたのか、② 実施段階においてどれくらい地域の持つ資源（労務に限らず、建設用地・資材、さらには知見や情報などの提供も含む）が動員されたのか、③ 出来上がった施設の維持管理に、または事業の便益を持続しようと住民がどの程度まで積極的に取り組んでいるのか、④ 事業を通して今度の「住民参加」の進め方についてどのような教訓を得ることができたのか、などを考察することが大切である。準備会議の開催回数・参加者数、事業コストの住民負担、持続性確保のための住民組織の有無などの量的な指標だけでなく、どの「自主性・主体性」を測るための質的な調査も求められる。このように量・質の双方を踏まえた包括的な「住民参加」の指針を打ち立てることで、従来の労務提供型「参加」の転換を目指すブータン政府に対して有意義な支援を行うことができるであろう。

（イ）社会構造への注視

地方行政への真の民意反映は、村レベルでどのくらい広範な「住民参加」が行われているかが重要な鍵を握る。しかし村長の大半は、必ずしも村でのリーダーシップを発揮できていない。その背景には、地区長や他の郷紳層が「上から」地域社会を動かしがちであった地域社会のしきたりがある。「住民参加」を推進する際には、「助け合いながら生活している村人たちによる協調行動」が暗黙の前提とされがちであるが、「上意下達」の社会構造の中では、村長が「下から」の要求やニーズを汲み上げる制度がなじみにくいことを肝に銘じるべきである。したがって「住民参加」を推し進めるには、村長が一般大衆の意思を地区運営に反映する役割が果たせるよう支援することが肝要である。そのためにも、村長にそうした権限を付与するための制度改革をブータン政府に働きかけ[1]、また地域の郷紳層が分権化のプロセスを牛耳ることのないようにモニタリングすることが肝要である。

（ウ）賃金労働

自作農による比較的自給度の高い農業生産が行われ、家族規模が大きくなり家計の自給率を高めるために土地が必要になれば、一定の条件下で国王から土地が贈与される。こうした状況で農民は工事現場で働く賃金労働を好まなかった。また、これまで道路、商店、事務所建築、ダム等はインドやバングラデシュからの労働者によって建設されてきた。

都市人口の増加により商品作物栽培が拡大し、農民の貨幣収入が増加している。また近年の道路交通改善に加え電話、通信等の普及により都市的生活様式の影響が、自給的農村部で見られはじめた。加工食料品を含め貨幣で購入する消費財が増えつつある。こうして賃労働機会が身近な農村で求められ始めたのではなかろうか。Gross National Happiness（GNH）開発理念の下で、精神的豊かさの物質的基礎づくりを目指す第９次５ヵ年計画による社会資本整備は、面的広がりをもって、農村部で不熟練労働の需要が生みだしている。

---

[1] 「2-6　チャスリムの制度普及」のセクションでも述べたように、村長の具体的な役割が明らかでないことや任期も１年で無報酬であることなど、村長ポストの価値を減じるような制度的欠陥も存在する。そうした制度的な欠陥も同時に直されなくては、村長への権限委譲もうまくいなかいであろう。

こうした状況下で、公共事業での労働提供による住民負担という形態が農民側からも受け入れ難くなっている。業者が施工する小規模農村インフラ事業が大きな流れとなりつつある。賃金部分の住民負担の定義を拡大解釈して「賃金労働者として公定レートで地域住民がプロジェクトに係わる」ことも検討可能であるほか、メンテナンス、土地収用費用など多様な応益負担を考慮することも必要である。

(エ) 住民負担と予算配分

我が国の地方交付税制度は、財政力の弱い自治体で一定の行政水準維持を可能とするために「地方財政調整」を通して地方交付税により財源保障している。また過疎(過疎地域自立促進特別措置法)、山振(山村振法)等のように地域指定を行う条件不利地対策がある。ブータンにおいては第9次5ヵ年計画策定の予算配分は定められた指標が基準となっている。この指標をプロジェクトの目的に沿って改定し、地区の事情を考慮して地区提案に異なった予算付けをすることが考えられる。住民から労務提供を求めるが、地区の事情に配慮した特別地区指定により、一定期間の特例措置として、住民提供額を低くする等の負担軽減を図ることが提案される。また、住民負担のない地区には配分予算額を低く査定することもインセンティブ強化に有効であろう。

我が国の小学校建設などは地区住民の経費負担の割合が高かった。現在でも集落内の支線道路は機材供与による住民負担(「道普請」)で修復されている。また、昭和恐慌から太平洋戦争にかけて行われた農村土木事業には、雇用創出による農村救済と労務提供による公共土木事業推進の側面があった。こうした経験から労務提供による住民負担のあり方を柔軟に捉える必要がある。

(2) 県レベルの能力開発について

ア. 予算調整機能

パイロット事業は、地区単位で種々の提案に対して順位づけし予算化するものである。実際は様々な提案が出され検討に値する。複数の地区が連携して実施する広域道路建設の提案、JICA予算と政府または他ドナーとの資金を合わせた計画の可能性、当年度の予算の繰越等が議論された。選択の幅が広いことは、多様なニーズを持つ地区住民の参加の幅を広くしている。こうした提案を受けて住民を積極的に巻き込む努力が、結局は、県の能力開発に繋がると考えられる。

パイロット事業はその規模によって予算にばらつきが出ると予想されるため、県企画官が、総事業費の配分に関してある程度の権限を有することは肝要である。地区の諸条件(立地、気象条件等)次第で事業費はたとえ同じ事業を行うとしてもその予算に違いが出るのは当然である。また、その事業の種類によってはその事業予算の時系列的配分にばらつきが出ることが考えられる。つまり事業に関わる資材をプロジェクトの開始時期に大量に購入する場合と、コントラクターと請負契約を結ぶ事業の場合ではそのプロジェクト開始当初に必要な予算が違ってくる。このため、パイロット事業の契約の際、支払い方法について、各地区の事業内容に合わせて県にアレンジメントを任せることも考えられる。この配分能力がひいては県の能力開発に寄与すると考えられる。

イ．地区計画の策定

地区計画の策定過程には、本来ならば、地方事情に精通した県や地区の関係者が主体的に関わることが望ましいが、2004 年度は初めての試みということもあって、RIM が中心となって執り行なわれた。したがって、案件形成のための GYT 会議に県関係者はほとんど出席せず、また GYT での話し合いの結果も、地区長ではなく RIM が発表するなど、地方関係者の関与が限られたものであった。地区計画の策定に際しては、地方事情に精通した県関係者がより主体的に動くことが望ましい。地区レベルにおける計画策定の活動は、各地区に駐在する農業普及員も含めた県関係者が中心となって進めるように取り計らわれるべきである。今後は県がそれらの活動を引き継ぎそれらの成果を生かしていけるように事業を展開させることが大切である。

そのためにも、RIM は県企画官を中心としたセクターヘッドのチームで GYT ワークショップを開けるようトレーナー養成研修（ToT）を行う。また、次の段階として各地区に在駐する農業普及員などの GYT オブザーバーに対して、例えば地区・村長の話し合いなど地方分権促進をサポートできる内容のワークショップの必要性を感じる。

ウ．地区間（Inter-geog）事業

ブータンの地方制度においては、複数の地区（inter-geog）にまたがる事業も含めて総合的に地方計画が策定されるような体制が整備されていない。第 9 次 5 ヵ年計画の際にも、各地区から挙げられた事業案を取りまとめる（「地区→県」）だけで、地区の境界に収まり切らない優先事業案が充分考慮されていないようである。そこで、特に多くの地区を抱える県では、「地区→郡（dunkha g、ただし既存しない場所では複数の地区を束ねる）→県」という手続きも取り入れながら、地区間事業案も併せて、県レベルで様々な規模の計画が話し合われるような制度を取り入れていくことが望まれる。そのためにも JICA プロジェクトでも、現在のように各地区で上がってきた案件だけでなく、地区間事業が最優先される際には、支援対象として考慮されるよう、JICA ガイドラインを変更していくことが必要である。

エ．エンジニアリング部門の強化

2002 年以前、県知事に概ね集中していた地方行政や財政に関する責務が大幅に地区長にゆだねられた現在、未だ地区長の行政執行能力や住民参加や自治に関する意識は低い。よって従来持っていた県の監督庁としての機能を強化して、その行政に関するノウハウを蓄積する意義は大きいと考えられる。

特に技術部門に特化して考えると、人材不足や基礎技術の未修得が業務推進の一番の障害になっていると考えられる。スムーズな資金の流れや公共工事が円滑かつ厳正に運営される事は行政機能の向上に繋がると考えられる。地方の技術部門の特色はその工事量の多さにある。一件一件の工事規模は小さいのだが、それぞれの工事には技術者の立会いが必要であり、また技術者の承認が無ければ代金の支払いも出来ない。しかも担当地域が物理的に広く、多くの工事現場は車道が無い為、県庁からの移動に多くの時間と取られる。加えて多岐にわたるインフラ整備（橋、道路、病院、学校などさまざま）を

職務としている事、コントラクターの能力不足、職業としての技能工の不足、並びに資材調達の難しさなどデメリットを挙げればきりが無い。

その人材不足を補うには県の技術部門の技術的並びに事務処理能力を向上させ、より業務を効率的に出来るように働きかけることが一番有効ではないかと考えられる。パイロット事業の成功の可否の大半は、住民のニーズを受けた技術者の計画如何にかかっている。そういった意味でも技術部門の底上げは非常に重要なファクターである。

県担当部局による直営による実施形態では、県の技術スタッフ不足がネックとなる問題は、建築設計の専門家をプロジェクトが提供することでブータン側の了解が得られるであろう。住民負担が可能なこの形態をより柔軟に運用する方法が求められる。小規模農村インフラ事業に地区住民が不熟練労働者として無償で参加する形態から、県行政との連携を通しての新たな参加形態が求められている。

オ．マンパワーの動員

県に配置された限られた数の行政官が、有効に動員される条件は目下の課題である地方分権化を進めることである。JICA がバングラデシュで継続している住民参加型行政支援計画（PRDP）と比較して明らかになる点は、ブータンでは全ての住民が「DYT—GYT—村落」という行政システムに属していることである。バングラデシュのPRDPプロジェクトは、「Thana—Union—VC（集落委員会）」システムの面的普及を図っているが、住民全てはこれに属していない。所定の手続きによりVCを設立した場合に、プロジェクト投入（同様な上限がある資金による事業提案）を認めることにより、住民参加の最下位の単位であるVCを創設し、増加させようとしているからである。住民自治の基層単位であるVC自体が簡単には組織化されていないのである。

ブータンでは、制度的枠組みは既に存在している。制度運用の設計と効率化が課題となっている。すなわち県行政及びオブザーバーとして GYT に参加する農業普及員等と地区との連携がどう強化されるかが重要である。この点で資金投入による事業実施プロセスのモニタリングとそれに基づく評価が重要になる。

カ．パイロット事業の多様化

地区の個性すなわち財政力、産業の構造、リーダーシップ、地方自治の経験や社会資本の蓄積等の相違から、地方自治に関する地区の対応は多様である。一律評価基準によるプロジェクト投入から、今までに達成された個々の成果を生かした地区を一層奨励し、遅れた地区を引き上げる政策が求められる。

初年度のパイトッと事業は小規模農村インフラ事業に集中した。一方、研修や技術普及等プログラムは県行政との連携や行政サービスの質向上と結びついている。土木インフラから人的資源開発への移行を念頭に、研修プログラムが地区提案にあがるように誘導することも考えられる。農村インフラであれ人材育成であれ、地区の個性に合わせて事業化が可能である地方交付税的な方向での検討が望まれる。

（3）地区の能力開発

ア．地区長

プロジェクト対象地域の全地区長を対象とした自己開発的な研修会を開催する。それによって各地区長が地区での取り組みを発表し、お互いに経験を学び合う。また、進んだ取り組みをする地区を見学し、相互に能力強化を図る。バングラデシュでは、プロジェクト単位で事業を紹介し、相互に学習するプログラムを実施して成果をあげた。活動を相互に紹介し合い、良い点を学習し、相手の欠点は反面教師として捉える。これをPRDPでは、「ミラー・メソッド」と呼んだ。ブータンでの交通は不便である点は否めないが、人口 70 万程度で親戚や知人を通したネットワークが存在し、KUENSEL（ブータン国唯一の新聞）や放送を通した情報が入手できている。同じ県内ではさらに緊密なネトワークが広がる。目標をかかげたプロジェクトの進展や成果は関心を引き、話題となりうる。プロジェクトの進展に関して地区相互の情報を公開し、相互交流の機会を作り出すことは重要である。

イ．村長

地方行政への真の民意反映は、村レベルでどのくらい広範な住民参加が行われているかが鍵を握る。そのためにも村長がより主体的に村において活動できるよう制度整備や支援強化が進めることが求められる。地域によって村長の地区計画策定への貢献度はまちまちであり、相互交流を通して「進んだ」村長から他の村長へと経験が伝授されるような機会を設けることが有用である。しかし、村長は任期が一年制なので前年トレーニングを受けた村長が新任の村長にその経験を受け継ぐシステムの構築（定期的なミィーティング）に留意する。

前述の自己開発的な研修会は地区長レベルで必要であるが、村長レベルでも実施形態を工夫して行うことが検討できる。このレベルでは、第 9 次 5 カ年計画に盛り込まれている農業研修と研修旅行（Farmers Training and Study Tour）を実施できる。村長は無報酬であるが、地区ではリーダー的な農民であろう。こうした農業研修や研修旅行は、後述の GYT オブザーバーが中心となって実施される。技術研修を通して各セクター間の連携や地方自治についての知見を深める工夫をする。

ウ．GYT オブザーバー

GYT オブザーバー（農業普及員、畜産、果樹専門員等）をトレーナーとして養成することを明確化し、彼らを対象とした研修プログラムに地方自治についての科目を加える。特に、第 9 次 5 カ年計画に基づく地区での農・畜・果樹計画の実施は、資金よりむしろ人的資源開発の要素が強く、技術研修を含め個々のセクターがいかに連携するかは重要な課題となる。モデル農家等の地区リーダーを中心とした農業研修、研修旅行等の機会に、地方自治や住民参加の課題について指導できるトレーナー育成の視点を強化する。

（4）ベースライン調査の活用

ア．今後の実施手法

今回のベースライン調査結果は、県による計画策定や地区監理などに有益なものであ

るが、今までは県関係者の関与が回答提供に限られていた。データ解析に当たっては、県関係者との協議を通して地方からのコメントや要望を反映させえながら進めることで、県関係者が調査結果を今後活用していくことのできるよう取り計らうべきである。

イ．測定すべき指標の設定

日常業務に対するモニタリング体制と、総合的調査を実施する必要がある。既に終了したベースライン調査に次いで、聞き取り、アンアケート調査等による中間調査、最終調査は実施することが望まれる。まずは、PDM と関連させた指標を選択してモニタリング・リストを作成する。定性・定量的なモニタリングを定期的に行う手順を定め、日常の業務記録が指標にそって蓄積されるように整備することが必要である。このためプロジェクト業務の中からモニターすべき事項を選び、そのための書式づくりや日常業務の中で一次集計等の加工する体制づくりが求められる。これはプロジェクトの改善や最終評価に不可欠である。

（ア）日常業務に関連する指標例

・ ＤＹＴ，ＧＹＴ，集落集会議事録、参加者記録など
・ 事業活動報告（地区からの提案書、研修報告書、ワークショップ、入札報告書、参加者の属性など）
・ 地区に配置された農業普及員等 RNR スタッフの業務報告書
・ 自己開発的な研修事業の参加者の報告、プロジェクト対象者からプロジェクト投入に対する自己評価を引き出せるようなワークショップ等を適宜実施する。

（イ）ベースライン調査・中間調査・最終調査

実施したベースライン調査は、調査項目が多く内容が多岐にわたるので適切な指標を設定して整理する必要がある。また農業経営、家計調査による世帯及び集落の類型化については類型化のために用いる指標の再検討が必要である。中間調査、最終調査ではベースライン調査と比較可能な項目を立てる。日常業務のモニタリング指標と中間、最終調査項目との関連は、ベースライン調査の（最終）報告書が完成した時点で検討することが考えられる。ベースライン調査原表は、プロジェクト期間中は県に保管し、各プロジェクトサイトで利用するものは複写する等文書（記録）管理にも当初段階から配慮する。

ベースライン調査の結果が示す地区／村毎の社会経済状況は、地区、地区間事業の総合的な優先順位付けの際に、判断基準として有益である。そのために県の企画担当部署が世帯調査のデータを計画活動に活かしていけるよう支援することが望まれる。具体的には、県企画官とその下で働くデータベース担当官が中心となってデータを管理し、地域別の社会経済状況に関する情報を提供し、更には定期的にデータを更新していけるような体制を築くことが望まれる。

日本の行政評価に見られるように、数値化することによって改善の傾向が見られる行政部門も多いので、ベースライン調査に基づき、数値化しやすい指標の設定は重要である。現状、GYT、DYT への出席率やその開催頻度、村長の村におけるミーティング

の開催頻度などが指標として挙げられているが、これらは有効であると考えられる。新たな指標としては県の職員の能力を測る指標を設定するのが良いと思われる。例えば回数を計るのではなくて、「期限内に達成できたかどうか」などの具体的な目標をクリアできたかなどの達成度がこのプロジェクトの指標として適切ではないかと考えられる。

（5）地区センターの建設

ア．合同庁舎及びコミニティーホール

地区レベルでの各省庁出先と地方自治体の調整機能の強化策として研修の意義を述べた。こうした研修が効果を発揮するために出先機関の出張所が地区センター周辺にまとまることが求められる。例えばブムタン県チョメ地区はこうした将来構想を持っている。地区住民にとってRNRセンター、BHU、小学校、共同組合その他の活動拠点が同じ場所に存在するメリットは大きい。全ての機関が入れる一つの合同庁舎の新たな建設ではなく、個々の建物が近い距離に配置されることが大切であろう。

また、GYTメンバー・オブザーバーのみの会議場でなく、地区総会や他の文化的行事等が開催できるコミュニティーホール的機能を持つ建物に対する要望は強い。実際、ブムタン県ウラ地区は、これに類似する多目的ホールを建設している。

イ．住民参加型の地区センター建設

地区計画の策定だけでなく、地区センターの建設においても中央主導型から地方主体型の重視への転換を押し進める必要がある。現在、地区センターの建設は、全国画一の設計に基づいた内務省計画にしたがって支援を提供した。しかし、地区によっては、遠隔の村からの訪問者が泊まれるための宿泊施設が必要であったり、あるいは標高の高低差のある地勢に存するために建物構造が気候に合わない場所もあり、各地区のニーズや要望に合わせて設計に変化をもたせることが肝要である。そのためにも、今後も地区センターの建設を展開する際には、各地区に設計の変更を要請できる裁量をある程度は持たせた支援が求められる。また地区関係者が設計修正の案を練る段階で、県が適した技術的サポートを提供できるように、県技術者の訓練をすることが肝要である。このように地方主体型の事業を展開することは、事業活動自体が対象地域の実情により合った支援が可能になるだけでなく、地方政府関係者の能力向上にも結びつけることができるので、「地方分権」支援の名によりふさわしい協力が展開できるであろう。

（6）チャスリムの制度普及

ア．地区レベルのチャスリムの理解度

Litmas コンサルタントへの委託調査の結果は分析段階にあるが、レポート作成の現時点では、県レベル関係者と地区レベル関係者の間でのチャスリムに係る理解度に雲泥の差があることが判明している。地方関係者でも GYT メンバー（特に村長）の間では DYT／GYT チャスリムが明確に把握されていない。現時点では、地区レベル関係者にチャス

リムが配られていないので、少なくともJICA支援対象県における全GYTメンバーに対してチャスリムを配布するよう内務省と調整することは、地区レベルにおける協力を効果的に展開する上で有用である。

ただし、チャスリムを地区レベル関係者に配布するだけでは、それが有効に活用されることにはつながらないので、ブータン政府に対して村長の制度強化を求めていくべきである。現行のチャスリム下においては、村長を志望する村人はほとんどいないのが現状である。その背景には、村長の村営での役割が明らかでないこと、そして任期も1年で無報酬であることなどが挙げられる。また政府の監督が行き届いていないこともあって、村長の選出も村によって様々であり、中には地区長や他のエリートが、民意を諮ることなく、上から決めてしまう場合もある。その結果、JICA事業においても、地区開発計画の策定などにおいて、村レベルでの取りまとめを要請しても、協力的でない村長も少なからず見られ、その結果として村の会合を開くのに苦労があったとのことである。

イ．手続きの援助協調

チャスリム制度を現場で実施していくための具体的な手順を打ち立てることは重要である。現在までUNDPなどの幾つかの援助機関がRIMを通して分権型計画策定の支援を供してきたが、援助機関の間のコーディネーションがうまく取れておらず、その結果、異なる計画手続きが違う機関によって持ち込まれており、RIM関係者も困惑している様子であった。チャスリム制度がブータン各地にしっかりと根付いていくためにも、まずは様々な援助機関によって得られた教訓をとりまとめて、ある程度まで統一のとれた手続きを整理していくことが大切である。そのためにJICAには他の援助機関にはない長期派遣専門家がいるために、この点で有為な役割を果たすことができると思われる。また援助機関が各々の思惑で違った仕組みを持ち込まないようにするためにも、内務・文化省やRIMによる計画ワークショップの手続きをまとめたブックレットの作成をJICAが支援することも有意義である。

（7）主体性を尊重した開発協力

ア．ブータン政府の主体性

ブータン政府は開発を主体的に進めるという哲学を持って、開発協力を受け入れに慎重である。UNDPなど援助機関が先行して支援を提供してきたにも関わらず、地方分権化への協力をJICAに求めてきた理由として、内務省関係者は、JICAは「内政干渉をしない」ということを挙げている。そうしたブータン政府に対する期待に応えるためにも、中央政府やDYT／GYT関係者に「任せる」ことを重視した事業展開を心がけることが肝要であろう。しかし「任せっきり」では技術協力の体をなさないので、PMOに派遣されるコーディネーター専門家が、日頃から、地方分権化の過程で当事者（中央政府やDYT／GYT関係者、さらには村人）がどのような影響を受けているのかについて、できる限り多くの情報を収集するよう心掛けながら、政府にプロジェクト活動の軌道修正を働きかけることが肝要である。そうすることで、「現場の実態」に根ざした着実な「組織・制

度」構築の支援を「当事者主権」を損なうことなく有効に進めていくことができる[2]。

イ．PMO の体制強化

本プロジェクトは、内務・文化省政策・企画局内に PMO を設置して、現地に根ざした漸進的な「組織・制度」強化を働きかけている。近々に、PMO はブータン国内の地方分権化の取り組みを統括する新部署、地方行政局内に設置されることになる。持続性という観点からは、プロジェクトはすでに制度化されていると言える。この点で PMO 対する政策アドバイザー的機能を果たす長期専門家派遣は、本プロジェクトの定着化・制度化を考えると重要である。

また、PMO に派遣される日本人専門家に対して、フィールドでの実情を日常的に知らせる（日本人もしくはブータン人の）専門家がモデル県 3 県に常駐することが望ましい。しかしそれら地方駐在の専門家は、「組織・制度」ではなく、（例えば土木工学や財政管理など）特定分野の指導という名目で派遣し、現地全般の事情については内々に報告を挙げてもらう体制をとるべきである。

日常的な軌道修正の営みを通した「組織・制度」構築を促進し、また正しい方向に導いていくためにも、ブータンの地方分権化の進むべき方向についてのビジョンを、国内支援委員会のメンバーが提示し続けることが望まれるであろう。そして必要に応じて、専門家派遣を通して「組織・制度」構築の方向性をブータン政府にアドバイスすることも大切である。

---

[2] 今回の運営指導調査においても、支援対象県での視察調査を通して、内務省に「任せる」ことで生じていた偏重が確認された。例えば、プロジェクトの提供する県関係者に対する研修が、内務省関係者に偏っていて、プロジェクト成否に鍵を握る（大蔵省所属の）Planning Officer にその情報が行き渡っていないことが確認された。また RIM による地区計画策定のワークショップにも Planning Officer が殆ど関わっていないことが判明した。こうした調査結果も踏まえた上で、内務省は早速ミッションのディブリーフィングの席上で、今後は Planning Officer が県レベルでのコーディネーター的な役割を務めるよう取り計らうことを確約した。「主体性」を重んじるブータン政府であるからこそ、そうした「的を得た」指摘が外部者になされると、直ちに「自力更生」を進めようとして動く傾向が強いように思われる。

付　属　資　料

付属資料１

第３回運営指導調査日程

	日にち	曜日	時間	行程１（河合、前田、野田）	行程2（真崎、平山）	時間
1	8月28日	土	午前	成田（関空）発		午前
			午後	バンコク着		午後
2	8月29日	日	午前	バンコク発		午前
			10:15	パロ着		10.15
3	8月30日	月	9:30	JICA事務所打合せ		9:30
			11:00	UNDP事務所打合せ		.11 00
			14:00	内務省表敬、PMO打合せ		14'00
4	8月31日	火	9:30	リトマス・プレゼンテーション及び打合せ		9:30
			12:00	リム・プレゼンテーション及び打合せ		12.00
			14:00	財務省打合せ		14'00
5	9月1日	水	9.30	ハ県移動	タシガン県移動（ブムタン泊）	
			13:30	ハ県サメ地区調査		
			15:00	ハ県庁打合せ		
6	9月2日	木	9:00	ハ県県知事表敬、打合せ	タシガン県移動	
			10:30	ハ県ジ地区調査		
			12:30	ハ県カチョ地区調査		
			16:00	ハ県ウエス地区調査		
7	9月3日	金	9:00	ハ県庁打合せ、ティンプー移動	タシガン県県知事表敬、打合せ	9 30
					タシガン県DYT参観	10:30
					タシガン県カリン地区調査	15'00
8	9月4日	土		ブムタン県移動	タシガン県バルツァム地区調査、GYT参観	10:45
9	9月5日	日	10:00	ブムタン県チョコール地区調査	タシガン県DYT議長打合せ	8:30
					タシガン県ラディ地区調査	11 00
					タシガン県ションフー地区調査	16:00
10	9月6日	月	9:30	ブムタン県庁打合せ	タシガン県庁打合せ	8 00
			14.30	ブムタン県タン地区調査		
11	9月7日	火	10:30	ブムタン県ウラ地区調査	ブムタン県移動	
			16:30	ブムタン県庁打合せ		16:30
12	9月8日	水	8:30	ブムタン県チョメ地区調査、ティンプー移動		8:30
13	9月9日	木	10:00	リトマス打合せ	リム打合せ	11:30
					PMO打合せ	14:00
14	9月10日	金	10:00	内務省報告		10 00
			12:00	JICA事務所報告		12:00
15	9月11日	土	午前	ティンプー発（平山氏以外）		午前
			午後	バンコク経由		午後
16	9月12日	日	午前	成田（関空）着		午前

付属資料２

ORGANISATION CHART OF THE ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN

HIS MAJESTY THE KING OF BHUTAN
King Jigme Singye Wangchuck

LEGISLATURE
NATIONAL ASSMEBLY
- Speaker Dasho Ugyen Dorji
- Secretary DashoJigme Zangpo

ADVISORY
ROYAL ADVISORY COUNCIL
- Kalyon (Chairman) Dasho Rinzin Gyeltshen

EXECUTIVE
COUNCIL OF MINISTERS
- Cabinet Secretary Dasho Sherub Tenzin

JUDICIARY
HIGH COURT
- Chief Justice Lyonpo Sonam Tobgye
- DISTRICT COURTS
- SUB-DISTRICT COURTS

DEFENCE
CHIEF OPERATIONS
- Chief Operations Officer Lt General Lam Dorji
- ROYAL BHUTAN ARMY: Dy COO Brig Chumjur Dorji
- ROYAL BHUTAN GUARDS: Commandant Brig. Dhendup Tshering
- ROYAL BHUTAN POLICE: Chief of Police

MINISTRY OF AGRICULTURE
- Minister Lyonpo Sangay Ngedup
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Sangay Thinley
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secretary. Mr. Sonam Wangdi
- POLICY & PLANNING DIVISION: Head Ms Chime P Wangdi
- COUNCIL OF RESEARCH & EXTENSION: Director Dr. Pema Chophel
- DEPT OF LIVESTOCK: Director: Mr. Tenzin Dhendup
- DEPT OF AGRICULTURE: Director Mr Sherub Gyaltshen
- DEPT OF FOREST: Director Dasho Dawa Tshering
- DEPT OF SURVEY & LAND RECORDS: Surveyor General: Sithar Namgye
- International Boundaries: Secretary Dasho Pema Wangchuk
- NON DEPARTMENTAL AGENCY: 1 NRTI 2. National Biodiversity Centre 3 Information and Comm Service 4. OCRS. 5. DSC
- CORPORATIONS: Food Corporation of Bhutan; Forestry Development Corporation

MINSTRY OF INFORMATION & COMMUNICATION
- Minister Lyonpo Leki Dorji
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Tashi Phuntshog
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV.: Dy Secy Mr. Ugyen Nima
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Director Mr Bhimlal Sharma
- DIVISION INFORMATION TECHNOLOGY: Dy Director Mr. Sangay Wangchuk
- DEPT CIVIL AVIATION: Director Mr Phala Dorji
- ROAD SAFETY & TRANSPORT AUTHORITY: Offtg Director Dasho Nima Wangdi
- BHUTAN COMMUNICATION AUTHORITY: Director Mr Thinley Dorji
- INFORMATION AND COMMUNICATION AUTHORITY: Director Mr Tshering Yonten
- CORPORATIONS: Bhutan Telecom; Bhutan Post; Bhutan Broadcasting Services; Druk Air Corporation Ltd

MINISTRY OF FINANCE
- Minister. Lyonpo Wangdi Norbu
- SECRETARIAT: Secreatary. Aum Yanki T Wangchuk; Joint Secretary Mr Pema Tenzin
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secy Mr Letho
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy Mr Tashi Wangyel
- DEPT OF AID & DEBT MANAGEMENT: Director Mr Nima Wangdi
- DEPT OF PLANNING: Director Mr Lam Dorji
- DEPT OF BUDGET AND ACCOUNTS: Director: Mr. Sonam Wangchuk
- DEPT OF REVENUE & CUSTOMS: Director: Aum Sangay Zam
- DEPT OF NATIONAL PROPERTIES: Director General Dasho Karma Dorji
- CORPORATIONS: Bhutan Finance Development Corporation; Royal Insurance Corporation of Bhutan; BoB; BNB; RMA

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
- Minister Lyonpo Khandu Wangchuck
- SECRETARIAT: Secretary Aum Neten Zangmo
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Head Mr. Sangay Rinchen
- POLICY AND PLANNING DIVISION: Head Mr. Kinga Singye
- PROTOCOL DIVISION: Chief of Protocol Dasho Jigme Tshultrim
- DEPT OF BILATERAL AFFAIRS: Director Mr Yeshi Dorji
- Asia and SAARC Div Head,
- America & Europe Div Head, Aum Dawzam
- DEPT OF MULTILATERAL AFFAIRS: Director: Mr. Thinley
- Multilateral Div Head, Ms Nima Ome
- International Convention & Treaties Div: Mr. Sangay Rinchen

MINISTRY OF HEALTH
- Minister Lyonpo (Dr.) Jigmi Singay
- SECRETARIAT: Secretary Dr Sangay Thinley
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secy Mr. Nido Dukpa
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy Mr. Pemba Wangchuk
- DEPT OF PUBLIC HEALTH: Director. Dr Dorji Wangchuk
- DEPT OF MEDICAL SERVICES: Director Dr Gado Tshering
- Division of Medical Education: Head Dr Rinchen Choephel

MINISTRY OF HOME AND CULTURAL AFFAIRS
- Minister. Lyonpo Jigmi Y Thinley
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Penden Wangchuk
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secy Mr. Nob Tshering
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy Mr Karchung Tshering
- LAW AND ORDER DIVISION: Jt Secy Dasho Tshering Wangda
- DEPT OF CULTURE: Secy Dasho Sangay Wangchuk
- DEPT OF REGISTRATION: Director General Dasho Sonam Tenzin
- Division of Census: Joint Director Mr. Sithey Dorji
- Division of Immigration: Joint Director Mr Rinzin Wangchuk
- DZONGKHAG ADMINISTRATION
- DUNGKHAG ADMINISTRATION

MINISTRY OF TRADE & INDUSTRY
- Minister Lyonpo Yeshey Zimba
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Karma Dorjee
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy. Secretary Mr. Gembo Dorji
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy Mr Sonam P Wangdi
- Intellectual Property Div: Director Mr Subarna Lama
- DEPT. OF ENERGY: Director Mr Sonam Tshering
- DEPT. OF INDUSTRY: Director Mr. Sonam Yangley
- DEPT OF TRADE.: Director General: Mr. Achyut Bandari
- DEPT OF TOURISM: Director General . Mr Lhatu Wangchuk
- DEPT OF GEOLOGY AND MINES: Director Mr. Dorji Wangda
- CORPORATIONS: Bhutan Power Corporation; State Trading Corporation of Bhutan; Bhutan Agro Industries Corporation; THPA; KHP

MINISTRY OF LABOUR AND HUMAN RESOURCES
- Minister Lyonpo Ugyen Tshering
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Pem L. Dorji
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Offtg Dy Secy Mr. Chimi Dorji
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy Mr Nima Dorji
- DEPT of EMPLOYMENT & LABOUR: Director Mr. Karma Tshering
- DEPT of HUMAN RESOURCES: Director Mr. Tshering Tobgay
- BHUTAN VOCATIONAL QUALIFICATION AUTHORITY: Dir Mr Sangay Dorjee

MINISTRY OF EDUCATION
- Minister Lyonpo Thinley Gyamtsho
- SECRETARIAT: Secretary. Mr Pema Thinley
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secy Mr. Tashi Tobgye
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy Secy. Mr Tenzin Choeda
- DEPT OF SCHOOL EDUCATION: Director Tshewang Tandin
- DEPT of ADULT & HIGHER EDN: Director Ms Nim Dem
- DEPT of YOUTH CULTURE & SPORTS: Director. Mr Kinley Dorji
- DZONGKHAG DEV AUTHORITY: Secy. Dasho Sangay Dorji

MINISTRY OF WORKS AND HUMAN SETTLEMENT
- Minister. Lyonpo (Dr) Kinzang Dorji
- SECRETARIAT: Secretary Dasho Tshering Dorji
- ADMINISTRATION & FINANCE DIV: Dy Secy Pem Tshewang
- POLICY & PLANNING DIVISION: Dy. Secy Sonam Rinchen
- DEPT OF URBAN DEV & HOUSING: Director Mr Rinchen Dorji
- DEPT OF ROADS: Director Mr Phuntsho Wangdi
- STANDARDS AND QUALITY CONTROL AUTHORITY: Director Ms Dorji Choden
- CONSTRUCTION DEV BOARD: Head Mr. Wangdi Gyeltshen
- CORPORATIONS: National Housing Dev Corp; City Corporation Thimphu and Phuntsholing

主要面談者

（１）内務文化省

1. Dasho Penden Wangchuk、次官
2. Dasho Karchung、次官補
3. Ms. Karma Doma Tshering、PMO プロジェクトマネージャー
4. Ms. Ugen Lhamo、PPD
5. Mr. Jigmi、PPD

（２）財務省

1. Mr. LhamNidup、予算会計局主任

（３）ハ県

1. Dasho Tashi Norbu、県知事
2. Dasho Rinchen Dorji、副知事
3. Mr. M.B.Mongar、土木エンジニア課課長
4. Mr. G.B.Chettri、企画官
5. Mr. Tanka Nath Mishra、地区会計士
6. Mr. Lhaba（ウエス地区およびカチョ地区選出の国会議員）
7. Mr. Dorgi Chuncheg, サメ地区長
8. Mr. Sonam Dorji, ジ地区長
9. カチョ副地区長
10. Mr. Sonam Tshering, カチョ書記官
11. サメ書記官
12. ジ地区書記官
13. ジ地区村長（7名）
14. Mr. Gem Dorgi、ウエス地区書記官

（４）ブムタム県

1. Mr. Sangay Wangchuk、副知事
2. Mr. Dechen Lhendup、財務官
3. Mr. Yad Kumar Pradan、企画官
4. Mr. Tenpe Gyeltshen、土木エンジニア
5. Mr. Tadin Phurba、チョメ地区長
6. Mr. Tshewang Jigme、ウラ地区長
7. Mr. Karma Thinley、タン地区長

8. Mr. Sangle、チョコール副地区長
9. Mr. Uggen Dorji Tharshong、ウラ地区村長
10. Mr. Tenjin Charey、ウラ地区村長
11. Mr.Sange Tenjin、チョメ地区書記官

（5）タシガン県

1. Dasho Namgey Wangchuk、県知事
2. Mr. Ugen Dorgi、DYT 議長
3. Mr. Kezang Dorji、カリン副地区長
4. Mr. Teshi Dorgi、カリン地区村長（計４名）
5. Mr. Ugyen Dorji、カンルーン地区長
6. Mr. Neten Duba、バルツァム地区長
7. バルツァム地区 GYT メンバー（計８名）
8. Mr. Langa Dorji、県土木エンジニア
9. Mr. Tashi Wangyel、県土地登録官
10. Mr. Gonpo Tenzin、県企画官

（6）王立行政管理院（RIM）

1. Mr.Phuntsho Namgay, Head, Center for Local Governance,RIM
2. Mr.Tashi Wangzin, RIM
3. Mr.Thinley Namgyal, RIM
4. Mr. Kaenga Jurmin, Head, Center for Information Technolocy
5. Mr. Jit Tshering, Deputy Head, Center for Local Governance
6. Ms. Sonam Chuki, Center for Local Goverance

（7）リトマス・コンサルタント

1. Mr.Yonten Gyeltshen

（8）国連開発計画（UNDP）

1. Mr.Toshihiro Tanaka、常駐副代表
2. Ms.Marie Pedersen、UNCDF プログラム・オフィサー

Ms.Karma Hamu、UNDP ガバナンスユニット主査

Local Governance and Decentralization Project Phaze I

Plan***up line　　Implementation***down line　　2004.8.19 JICA東京

Activity Plan			Total Budget(Yen)	Total Budget(US$)	2004Budget (US$)	Disbursement(Yen)	Detail	Schedule																									Remarks	
項目			全体経費(円)	全体経費(US$)	2004予算(US$)	執行額(円)	内訳	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	進捗状況	今後の方針
1 Chathrimに係る制度普及	1-1 県及び地区の行政官に対する研修、ワークショップ、啓蒙の実施	a 3区域におけるワークショップ Workshop for 3 Dzongkhag	20 469 600	180 000	120 000		$400*150人*3回					→				→			→														実施について検討中	今年度2回検討中
Institutionalization Chathim	1-1 Conduct training, workshop, exposures on national level for officials at district and block level	b ワークショップ (GYT長、DYT長) Workshop(GYT, DYT)	11,372 000	100 000			$400*250人*1回														→												次年度の実施として検討中	
		c 第三国研修 Third country trainig program	3,411,600	30 000	30 000		$2000*15人 (各県から1名、但し5名は済み)																										内務省からのプロポーザル(タイ)を検討中	
		d 県財務官及び地区会計役に対する財務会計セミナー Finance and Accout Seminar for Accountants in Dzongkhag and Geog	1 737,073	15 275	15 275		$235*65人(地区2名*20県+5名、県20名)												→														10月開始予定　詳細検討中	県財務官および地区会計士に加え、地区長(201名)も対象とする要予算見直し
	1-2 Chathrimガイドライン及びマニュアルの開発、普及	a ガイドライン及びマニュアル印刷 Printing for Guidline and Manual	568,600	5,000	5,000		$1*5000					→																					内務省にてガイトライン作成中で最終版提出待ち。	ガイドラインはプロジェクト経費にて印刷予定。
	1-2 Develop relevant guidelines and manuals for the Chathrims	b マニュアル開発にかかる法的アドバイス Legal advice for Manual Development	153,522	1,350	1,350		$45*30DAY				→	━	━																				法的アドバイスはキャンセル	協働組合法の翻訳活動に差し替え

付属資料4

進捗状況 Local Governance and Decentralization Project Phaze I

Plan***up line Implementation***down line 2004 8 19 JICA東京

Activity Plan 項目			Total Budget(Yen) 全体経費(円)	Total Budget(US$) 全体経費(US$)	2004Budget (US$) 2004予算(US$)	Disbursement(Yen) 執行額(円)	Detail 内訳	Schedule	Remarks 進捗状況	今後の方針
2 パイロット県の能力開発 Capacity Development of Pilot Districts	2-1 ベースライン調査と行政機能調査の実施 Conduct baseline surveys and functional survey	*a 対象県での地区調査/中央・県、地区の行政機能調査 Basic survey for 3 Dzongkhag and Function survey for Central Government Dzongkhag and Geog*	*2 274,400*	20 000	20 000		$2000*6ヶ月+直接経費8000 ?		ハ県 ブムタム県の調査、報告書作成はほぼ完了 タシガン県の機能調査は未調査	調査結果の活用法の検討（県レベル）
	2-2 Chathrimに基づくパイロットプロジェクトの計画実施評価 2-2 Plan, implement and evaluate Pilot projects in accordance with GYT Chathrim 2002	a 県レベルでのワークショップ Workshop for Dzongkhag	1 791 090	15,750	15 750		$70*5日*15人*3県		RIMと実施合意文書を作成して最終トレーニング計画書にしたがって7/19から3ヶ月の予定でハ、ブムタンにおいてRIMがトレーニング開始。	・タシガンは10月下旬にワークショップ実施予定。
		b 地区でのワークショップ Workshop for Geog	6,396,750	56 250	56 250	Nu775 460(¥1 988,650)	$30*5日*15人*25地区		ハ県 ブムタム県は終了 タシカン県は遅れる。	・タシガンは10月下旬にワークンョップ実施予定。
		c 地区でのプロジェクトニーズ確認と計画策定 Planning and Confirmation for Project needs in Geog	3,838,050	33 750	33,750		$30*3日*15人*25地区		ハ県・ブムタム県は計画策定済、PMOに対する申請書類作成中 タシガン県は遅れる。	8月下旬より平山氏がRIMワークンョップの管理にあたる
		d 地区でのパイロットプロジェクトの実施 Implementaion for Pilot Project in Geog	*56 860 000*	500 000	500 000		$20 000*25地区		ハ県・ブムタム県はPMOに対する申請書類作成中	
	2-3 地区職員への研修、コーチング、機材供与による地区開発委員会の組織能力強化	*a 地区センターの建設 Construction for Geog Center*	*34 116 000*	300 000	300,000		$30,000*10地区		施工のためのローカルコンサルタント契約6/24締結。	
	2-3 Enhance organizational capacities of DYT through practical training and coaching for office bearers as well as provision of equipment	*b センター建設にかかる施工監理指導 Advice for Construction Management for Center*	*2,843,000*	25 000	25 000	Nu1108800(¥2 772 000)			入札手続 入札実施の助言、公示監督、報告を現地コンサルに業務委託。タシガン県では入札実施スケジュールが決定していないが、ハ県は入札 業者選定終了 ブムタム県は9月21および27日に入札締め切り同日開札。	
		c 地区センターへの機材供与 Equipment supply for Geog Center	4 163,403	36 611					A 4提出	入札実施の監督や助言を内務省、コンサルタント、県エンジニアが中心となって実施していく。
	2-4 県職員への研修、コーチング、機材供与による県開発 2-4 Enhance organizational capacities of district administraion through practical training and coaching for office bearers as well as provision of	a 県への機材供与 Equipment supply for Dzongkhag	16 496 906	145 066					A 4提出	
		b データ管理研修 Data Management Training	341,160	3 000	3 000		$250*4人*3県		RIMと実施合意文書締結。9月28日から3週間の期間で実施予定。	
		c 調達、簿記管理研修 Procurement and Bookkeeping Management Training	1,774 032	15,600	15 600		$1300*4人*3県		RIMと実施合意文書作成・検討中。10月中旬実施予定。	
		d 制度改革支援案策定 Establishment for draft of support plan for system reform	0	0	15,000					

進捗状況

Local Governance and Decentralization Project Phaze I

Plan***up line Implementation***down line 2004 8 19 JICA東京

Activity Plan			Total Budget (Yen)	Total Budget (US$)	2004Budget (US$)	Disbursement(Yen)	Detail	Schedule																									Remarks	
項目			全体経費(円)	全体経費(US$)	2004予算(US$)	執行額(円)	内訳	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	進捗状況	今後の方針
3 内務・文化省の能力開発	3-1 政策形成と調整能力強化のためのPMO設置と機能強化	a 情報管理システムの開発 Development for Information Management System	2 274,400	20 000	20,000								→	→	→	→																				
Capacity Development of MoHCA	3-1 Set up and strengthen the PMO to enhance capacity for policy formulation and coordination in tern of human resources and qhysical resources	b PMOスタッフのプロジェクトマネージメント在外研修	1 137 200	10 000			$5 000＊2名																													
		c 機材設置 Set-up for Equipment	7,405,674	65 122									→																						ほぼ終了	
	3-2 Local Governance部の機能強化	a 機材供与 Equipment Supply	2 895 994	25,466			$5 000＊4名									→																			A 4 提出	
	3-2 Enhance capacity of the Department of Local Gevernance in MoHCA	b スタッフのプロジェクトマネージメント在外研修 Project Management Training for Staff	2,274,400	20 000	8,000		$200＊15名																													
		c データ整備基礎研修 Basic Training for Data Management	341 160	3,000	3 000													→																	2-4-b と統合。RIMより9月28日に実施予定。	

63

進捗状況　　Local Governance and Decentralization Project Phaze I

Plan***up line　　Implementation***down line　　2004 8.19 JICA東京

Activity Plan,			Total Budget(Yen)	Total Budget(US$)	2004Budget (US$)	Disbursement(Yen)	Detail	Schedule																									Remarks	
項目			全体経費(円)	全体経費(US$)	2004予算(US$)	執行額(円)	内訳	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	進捗状況	今後の方針
4 組織及び能力強化ニーズの確認 Identification of needs for further capacity and institutional development	4-1 個々の活動の進捗管理及び評価 Monitor and evaluate a progress of each activities	a 県及び地区開発委員会と県行政によるレポート準備 Preparation for Report by DYT and GYT	1,137,200	10 000																				→	→	→	→	→	→	→	→	→		
		b 中間評価 Interim Evaluation	1 137 200	10 000	5 000																→													
	4-2 能力開発及び制度支援のニーズ確認 Identify needs for further capacity and institutional development for local governance	a ブータン政府とJICAによるレヴュー Review by Bhutan Government and JICA	796 040	7 000	3 500																	→	→	→										
	4-3 第２フェーズの計画案策定 Formulate scope of the second phase of the project	a ブータン政府とJCIAによる評価 Evaluation by Bhutan Government and JICA	796 040	7,000																					→	→	→	→	→	→	→	→		

ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN

Dzongkhag Administration

Jakar : Bumthang

Ref No.JKD/3/2004-2005/4279 Date: - 2nd Sept 2004

A brief report on JICA Project in Bumthang

The Finance Officers and Planning Officers of the three pilot Dzongkhags of Trashigang,Bumthang and Ha were called to the PPD of the Ministry of Home and Cultural affairs to attend a meeting on 15th. July 2004(JICA,PPD, RIM and 3 Dzongkhags).We were briefed on the implementation and financial guidelines for the geog center construction and pilot projects in the three pilot Dzongkhags for local governance and decentralisation project.A 3-member RIM team led by Mr. Namgay Thinley were here in Bumthang from 18th. July to 9th. August 2004 to conduct trainings to the GYT members on capacity building in planning ,priotising developmental activities and implementing them successfully. As required by JICA the GYT members had to make individual village maps .They were briefed on which activities are acceptable and which are not acceptable as per JICA's criteria.Fund flow mechanism was also explained to them. After conducting mock GYT session, the GYT members came up with the following proposals:-

Sl.# Geog	Activity	Location
1. Chumey	Soling/improvement of farm road	Gaytsa to Uruk
2.Chhoekhor	Motorable bridge	Toktozam
3.Tang	Feeder road	Memberchho to Wobthang farm
4. Ura	Footpath and feeder roads	Footpath from 7 villages to Community School and within the villages 12 km of farm road to Urudosey, Pangkhar,Sumthang,Shingkhar Shingner and Tangsibee villages.

The RIM team completed the training on 6th. August 2004.They also conducted de-briefing session to the sector heads at Kaila Guest House on Monday the 9th. August 2004. During the de-briefing session ,the District Engineer was requested to field in his Engineers to prepare drawings and

DZONGDAG	Tel. # 631100 (O)	Fax # 631200	631110 (R)
DZONGRAb	Tel. # 631262 (O)		631175 (R)
FINANCE OFFICER	Tel # 631284 (O)		631428 (R)

ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN
Dzongkhag Administration
Jakar : Bumthang

estimates of the above proposed activities to enable the Dzongkhag to submit it along with the proposals to the JICA Office in Thimphu through the Project Management Office of the Ministry of Home and Cultural Affairs.These pilot project activities have to be successfully implemented for the benefit of the local communities and also for the benefit of the communities of other 17 Dzongkhags.

(Y.K. Pradhan)
Planning Officer

DZONGDAG	Tel. # 631100 (O)	Fax # 631200	631110 (R)
DZONGRAb	Tel. # 631262 (O)		631175 (R)
FINANCE OFFICER	Tel # 631284 (O)		631428 (R)

MINUTES OF THE SPECIAL MEETING ON JICA PROJECT HELD AT CHAKHAR GUEST HOUSE ON 21ST OF 6TH MONTH OF WATER MONKEY YEAR AMONG THE MEMBERS OF THE BLOCK COMMITTEE, CHAIRED BY THE MANGMI OF CHHOKHOR

1. From among the separate agenda submitted by the members of the Block Committee, the instructor expressed doubts regarding the river protection and it was kept at abeyance. However, regarding the farm road to Dhur village, the budget for the same has been received by the Gewog. But there is no budget provision for constructing the bridge Likewise, about 11 kilometres of road has been constructed in Chhoekhor Toed and as there is no bridge on the part of Dhur, the possibility of utilizing the JICA Project fund for the bridge was enquired. The Block Committee member from Gyalkhar informed that he had submitted two proposals during the earlier training period; firstly, the need for a second bridge in Chhoekhor Toed and secondly the need for the river protection within the premises of Gongkhar Community School in Gyalkhar. The river protection was kept aside as doubtful. In addition, the Block Committee member from Jakar also submitted the same to the floor stating that he had discussed the matter with the public who had no objections. Therefore, the members decided, after abandoning individual ideas, to utilize the fund for the construction of the above bridge in Chhoekhor Toed.

2. List of Participants at the Special Meeting held on 6th August, 2004 at Chakhar Guest House

1. Sangla, Mangmi	-	Chairman
2. Sangye, Tshogpa	-	Member
3 Tshering, Tshogpa	-	Member
4 Karma, Tshogpa	-	Member
5. Deki, Tshogpa	-	Member
6 Ugyen, Tshogpa	-	Member
7. Rinchen Dorji, Tshogpa	-	Member
8. Choeki Lhendup, Tshogpa	-	Member
9. Nagphel, Tshogpa	-	Member
10 Yeshi Ngedup, Tshogpa	-	Member
11. Tashi Wangdi, Gewog Clerk	-	Observer

Project Proposal Form

Dzongkhag: Jakar, Bumthang **Block: Chhoekhor**

During which months?

What Work?	Whose Responsibility?	Where?	Materials & Funds	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Bridge Construction	Gup and the Working Committee	Toktozam in Dhur	900,000	2005		-	2004								

Project Proposal for Chhoekhor Gewog under JICA Funding

1	What is required	:	A bridge
2.	Why is it required	:	Although, a farm road of 11.5 km has been constructed between Toktokphel and Zhabjethang to cater to 138 households of Chhoekhor Toed with a population of 1380, the people have to cross the river that flows from Dhur. Therefore, a permanent bridge is required to facilitate travel both for vehicles and people
3.	When is it required	:	From September, 2004.
4.	Where is it required	:	At the confluence of Chamkhar Chu and Dhur Chu at Toktokphel.
5.	Who will execute it	:	The work will be executed by the Working Committee, the Review Committee and the public under the supervision of the Chhoekhor Gup. The Working Committee shall comprise the following members: 1. Karma Namgyal, Gup - Chairman 2. Sangla, Mangmi 3. Ugyen, Tshogpa of Thangbi 4. Yeshi Ngedup, Tshogpa of Ngang Lhakhang 5. Rinchen Dorji, Tshogpa of Nangsi The Review Committee shall comprise the following 1. Kota, Tshogpa of Tamzhing 2 Tshering, Tshogpa of Gyalkhar 3. Nagphel, Tshogpa of Jakar
6.	How to proceed	·	Starting from September, extraction of stones, production of chips and collection of sand shall commence. In October, an excavator shall be engaged for digging the foundation and construction of walls, and other works will also be started. Other requirements like cement shall be procured The Dzongkhag Engineer will be requested to prepare the necessary detailed estimates.

Project Proposal Form

Dzongkhag: Jakar **Block: Tang**

What work?	Whose Responsibility?	Where?	Materials And Funds	During which months? 7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
Repairs to Approach Road	Gup, Members of Block Committee and the public	From Membertso to Wobthang Farm	900,000											

<u>Decision Reached During the Special Meeting Held Among the Members of Tang Block Committee on 30-7-04 Regarding Assistance from the Government of Japan</u>

Although, many proposals were submitted by the public, majority of them were in favour of the need to repair the existing approach road to Tang. During the meeting, the majority of the members also supported this and hence it was decided that we request for assistance to repair the approach road.

Signed/-
Chairman
Gewog Yargye Tshokchung

Sl.	Village	Name	Remarks
1.	Kindrag	Karma Thinley	Gup
2	Nimalung	Jimba	Mangmi
3.	Phomdrong	Jigme	Tshogpa
4.	Bezur	Dorji Penjor	-do-
5.	Gyalzhong	Gembo	-do-
6.	Dazur	Sangye Rinchen	-do-
7.	Gejuid	Pema Lhazom	-do-
8.	Nabnab	Leki	-do-
9.	Oling	Kinzang	-do-
10.	Gamling	Tshering Dorji	-do-
11	Tandingang	Pema Tsheten	-do-
12	Tandingang	Tashi Dorji	
13.	Gyelzhong	Leki	Gewog Clerk

Decision Made by the Committee

1. What is required:	Repairs to the Approach Road
2. How is it required:	As it is not included in the plan, we face difficulty in the absence of proper road.
3. Where is it required:	The road requires to be repaired from the Highway to Wobthang Farm.
4. When is it required:	Seek approval from the Dzongkhag during August and September. Repairs to start fom 1-10-04 and complete it On 12-12-2005.
5. Who will execute it:	The public will execute the work. The Working Committee Members: 1. Chairman of the Gewog 2. Jigme 3. Pema Lhazom Review Committee Members 1. Sangye Rinchen 2. Leki 3. Tshering Dorji
6 How to proceed:	Prepare estimates by the Engineer and the Accounts Officer in August & September. Extraction of stones during October, November & December Crushing stones during Januaiy. Widening of road during February. Provide soling during March, April & May. Level the road with road roller in September Complete the work in October. Submit accounts in November.

Decision Reached Among the Block Committee Members of Ura Regarding the Project Assistance from JICA

After collecting the views and expectations of the public by the Block Committee Members, these were discussed on 4th August, 2004 and the fund was decided to be utilized for.

1. constructing footpaths between the schools, the lhakhangs (monasteries) and the villages;
2. constructing five farm roads with a total of 7 km. to the villages of the Gewog

1. Tshewang Jigmi, Gup
2. Dorji Wangchu, Gewog Clerk
3. Tenzin, Tshogpa
4. Ugyen Dorji, Tshogpa
5. Tshewang Dorji, Tshogpa
6. Pema Zangmo, Tshogpa
7. Karchung, Tshogpa
8. Jigme Choden, Tshogpa
9. Pema Tenzin, Tshogpa
10. Khandu Tshering, Tshogpa
11. Thinlay Penjor, Tshogpa

Project Proposal Form

Dzongkhag: Jakar, Bumthang **Block: Ura**

During which months?

What Work?	Whose responsibility?	Where?	Materials And Funds	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	R
Footpath & Farm Road	Headed by Gup, Working Committee, Review Committee	Ura Gewog	900,000													

1. What is required : Provision of footpath service and sewerage

2. Why is it required : Footpath is required in keeping with the progress of the country. This was selected essentially to maintain cleanliness and hygiene.

3. Where is it required: The footpath is required in the ten villages with 251 households as mentioned below:

1. Tangsibi -1.5 km between the school and the village; and 1 km between the lhakhang and the village.
2. Shingnyer -1.5 km between the school and the village; and 1.5 km between the lhakhang and the village.
3. Ura Dozzhi -1 km between the school and the village; and 1.5 km between the lhakhang and the village.
4. Pangkhar -1.5 km between the school and the village; and 1 km between the lhakhang and the village.
5. Sumthrang -1 km between school and the village; and 1 km between the lhakhang and village.
6. Betey -1 km between the school and village; and 0.5 km between the lhakhang and village.
7. Shingkhar -1 km between the school and the village, and 1 km between the lhakhang and the village.

Both footpath and sewerage will be provided in the above villages.

4. When is it required:

1. The work should start from October, 2004.
2. The work should be completed by October, 2005

5. Who will execute it:

1. The work will be executed by the public of our villages
2. The work will be supervised by eight elected members
3. The progress of the work will be looked after by the Block Committee Members.

6. How to proceed:

1. Seek support from the Dzongkhag for preparation of estimates for submission to the central government for approval during August and September.
2. Extraction of stones, stone chips and sand, excavation works; reaching of required materials at site to be undertaken during the next five months (Oct, Nov, Dec, Jan & Feb)
3. The members of the Block Committee stand committed to start the work in March and complete it by October

OR

- Requirement of farm road for the ten villages of Ura Block
- As there is no farm road to these villages, there is the possibility of the agricultural la turning into forests as the interest of the people to work the fields would decline in t future inspite of the land being productive. Therefore, if farm roads are provided, tl would generate more interest in the farmers to further develop and conserve t agricultural land.
- Farm roads are required in the following villages·

1.	Ura Dozhi	- 55 households	-3 km
2.	Pangkhar	-31 households	-3 km
3.	Sumthrang	- 25 households	-1 km
4.	Shingkhar	- 33 households	-2 km
5.	Shingnyer	- 32 households	-2 km
6.	Tangsibi	- 54 households	-1 km

- Going by the convenience of the public, all the members of the Block Committee agre to start the work during October, 2004 and complete it by November, 2005.
- It was decided that the Block Committee Member of the respective villages wou supervise the work while the public provided physical labour.
- After the receipt of the funds, a Gewog Yargye Tshogdu (Block Committee Meeting) w be held and respective Members will be delegated with the responsibilities.
- A Review and Supervisory Committee will be formed from among the senior persons the respective villages.
- The Working Committee Members are as follows:
  1. Gup, Chairman
  2. Ugyen Dorji
  3. Khando Tshering
  4. Pema Tenzin
  5. Kela
  6. Thinley Penjor
- The Review and Supervisory Committee Members:
  1. Karchung
  2. Dorji Wangchu
  3. Zangla
  4. Gyem Lhamo
  5. Pema

Finally, it was decided among the members that technical support would be sought fro the Dzongkhag on maintaining accounts.

Programme for the Third Day of the Training on Project Formulation in respect of JICA Fund of US $20,000/- as discussed with the instructors from Royal Institute of Management and under the chairmanship of Chhumey Gup on 5.8.2004 in the office of the Chhumey Gup

1. During the previous two day training, the Tshogpas (members of the Block Committee) individually prepared project proposals and submitted them in detail with drawings after due discussion with the public. The proposals were further discussed among the Tshogpas and it was decided that the farm road under the jurisdiction of the Tshogpa of Uru should be provided with stone soling. In the event fund for a second phase was available from JICA, it was decided that this would be utilized for constructing farm road to Chungphel.

Sd/-
(Gup)
Chairman

1. Chhungdue, Mangmi
2 Tshering Samdrup, Tshogpa
3. Tashi Dorji, Tshogpa
4. Choeki Wangchuk, Tshogpa
5. Sangay, Tshogpa
6 Dechen Lhaden
7. Namgang Delma
8 Choeki
9 Dolma
10 Wangdi
11. Betu
12 Lodey
13. Sangay Tenzin
14. Khando

Project Proposal Form

Dzongkhag: Jakar **Block: Chhumey**

During which months?

What Work?	Whose Responsibility?	Where?	Materials & Funds	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	Re
Soling the Farm Road	Headed by Gup; Working Committee, Review Committee	From Gyetsa to Uru	900,000													20(20(

Project Proposal

1.	What is required	:	Stone soling of the farm road
2.	Why is it required	:	Although, the farm road already exists, it is marshy In order to facilitate the smooth movement of agriculture machineries for the purpose of cultivating potatoes by the fifty households, the provision of stone soling of the farm road has become very important.
3.	When is it required	:	As per the system of JICA, it is required from October, 2004 to October, 2005.
4.	Where is it required	:	From Gyetsa to Uru.
5.	Who will execute it	:	The work will be executed by the public under the supervision of the Gup, the Working Committee and the Review Committee.

a) Members of the Working Committee:

1. Tshering Samdrup - member
2. Khando -member
3. Tashi Dorji -member
4. Chhungdue -chairman

b) Review Committee:

1. Gup -chairman
2. Sangay Tenin -member
3. Choeki Wangchu -member
4. Sangay Wangchuk -member

6. How to proceed

1. Extraction of stones after withdrawal of project fund	-	1 month
2. Transport stones to site	-	1 month
3 Levelling of farm road by dozer	-	1 month
4 Providing stone soling	-	3 months
5 Crushing & providing stone chips including leveling with road roller	-	4 months

Within the above ten months, the stone soling of the 3 km farm road will be completed However, necessary support for preparing the estimates will be sought from the Dzongkhag

ཧཱ་རྫོང་ཁག།

རྣམ་རྒྱལ་གླིང་རྫོང་།

ཡིག་ཨང་ | གནམ་ལོ་ ཟླ་ ཚེས་

DAH/Plan- 1/2004-05/ 320 | Dated 25-04-2004

To,
The Project Manager
Local Governance and Decentralization Project
Ministry of Home and Cultural Affairs
Thimphu.

Sub:- **Project Proposal for JICA Funding**

Sir,
We are forwarding original copy of GYT minutes of Bji, Katsho,Uesu, Sama, and Sangbay gewogs with proposal for JICA funding. Details of the scheme proposed are indicated in the minutes however, list of the schemes are as given below.

Katsho Gewog
1. Construction of 1.5 Kms feeder road from Bali to Katsho Gonpa.

Bji Gewog
1. Construction of Chung Zam (Priority 1).
2. Construction of Tokay Chhuta Zam (Priority 11).

Sama Gewog
1. New RWSS for Shari village 13 houses.
2. New RWSS for Shari, Rameygang and Khameyna villages 12 houses.
3. New RWSS for Balamna village 20 houses.
4. New RWSS for Neshikha, Barsham and Chhumiting villages 24 houses.
5. New RWSS for Kohina and Phendana villages 8 houses.
6. New RWSS for Dorikha Dadochow 10 houses and Pharekha village 5 houses.
7. Farm road to Puduna village 2 kms for 35 houses.

Note: -
Priority 1 New RWSS.
Priority 11 Feeder Road.

O/c

Uesu Gewog
1. Construction of Girina Zam (Priority 1).
2. Construction of Gep Zam near School (Priority 11).

Sangbay Gewog
1. Construction of Power tiller Road from Lombey Lakha (near Dorikha) towards Tegola.

Out of these Sl.No. 2 & 5 of Sama gewog are in 9th plan and rest are non-plan schemes. Most of the gewogs have proposed Roads and Bridges which will cost more than allocated budget of Nu.0.900 Million per gewog.

Therefore, Project may discuss with the Ministry of Finance or any other donor agency for additional fund. Actual costs can be projected only after preparation of estimates which is under process. Further obtaining environment clearance takes time, so it may require more than one financial year to complete implementation.

Yours Faithfully

(Tashi Norbu)
Dzongdag

Copy to:-
1. The Executive Engineer, Dzongkhag administration Haa to complete preparation of estimates.
2. All Gups Dzongkhag administration, Haa for necessary action.

PROPOSALS FROM THE GEOGS IN HAA DZONGKHAG

I. Sangbey Geog

After three days of training received from the RIM they have come to know that they have received an amount equivalent to US$20,000 from JICA under the Local Governance and Decentralization Project. Then on 7 August 2004, they have held GYT and have decided on the following activity:

1. Name of activity: Power tiller road construction from Lombey Lakha towards Tegola

2. Reason for the activity: The road would benefit the whole geog and reduce the present four number of walking days needed to reach the geog from the road head.

3. Location for the activity: Lombey Lakha to Sangbey

4. When will the activity be implemented: In 2005

5. Who will implement the activity: The community

6. How will the activity be implemented: will provide labour with materials and technical support provided by the district administration.

The GYT submits that even though the activity is not in the 9th Plan, it is very important as due to the inaccessibility of the geog, the geog has not been able to develop. Also, as it takes four days from the geog to the district administration, there is difficulty in communication and affects development of the geog.

II. Katsho Geog

During the GYT meeting of Katsho geog the following activity was selected for implementation under the funds available from the LGD Project.

1. Name of activity: Construction of 1.5 kms of feeder road from Bali to Katsho Gonpa

2. Reason for activity: Two villages with 37 households are facing communication and transportation problems due to absence of road, especially during sickness and other emergencies. It would also benefit the development of the community's agriculture and livestock.

3. Location of activity: From Bali to Katsho Gonpa

4. When would the activity be implemented: As and when the money is released

5. Who will implement the activity: Contract and community implementation

6. How will the activity be implemented: Works that cannot be done by the community would be given to contractors having the required expertise and other smaller works would be carried out by the community.

III. Uesu Geog

The geog's GYT prioritized the re-construction of Girina bridge and if there are left over funds, they would utilize for the construction of Gep bridge.

Priority One

1. Name of Activity: Re-construction of Girina bridge

2. Reason for the activity: The bridge is the only means of communication for three villages. At present the condition of the bridge has deteriorated to a large extent and immediate re-construction works is needed.

3. Location of activity: Pajaykha Girina

4. When would the activity be implemented: From the 9th to 11th month if the money is released.

5. Who will implement the activity: The beneficiary community

6. How will the activity be implemented: With supervision from the tshokpa, the community will implement.

Priority Two

1. Name of Activity: Construction of Gep bridge

2. Reason for the Activity: 36 households having approximately 60 acres of land across the river have not been able to utilize it due to absence of a bridge

3. Location so the activity: In Tshaphel village

4. When would the activity be implemented: Feb-April 2005

5. Who will implement the activity: The beneficiary community

6. How will the activity be implemented: With supervision from the tshokpa, the community will implement.

IV. Samar Geog

Through the RIM training the participants know of the importance given to decentralization policy and that the JICA has provided each geog in their district with US $ 20,000. In their GYT the geog has prioritized two activities: Rural water supply schemes for some villages and power tiller road construction.

Priority I

1. Name of activity: Providing Rural Water Supply Schemes to villages with no drinking water

a. RWSS for 13 households in Shari village

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

b. RWSS for 12 households in Shari, Ramey and Khemeyna

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

c. RWSS for 20 households in Balamna village

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

d. RWSS for 24 households in Neshikha, Barsham and Chhumiting

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

e. RWSS for 8 households in Kohina and Phendana villages

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

f. RWSS for 15 households in Dorikha Dadochow and Pharekha villages

2. Reason for the activity: Drinking water supply not available in these villages

3. When would the activity be implemented: February 2005

4. Who will implement the activity: The concerned sector in the district administration with labour contribution from the community.

Priority II

1. Name of activity: Farm road of 2 kms to Puduna village with 35 households

2. Reason for activity: For agricultural development of the community

3. Location of the community: Puduna

4. When will the activity be implemented: February 2005

5. Who will implement the activity: The community

6. How will the activity be implemented: The community will contribute labour with technical support and materials from the district administration.

IV. Bjee Geog

On 31 July 2004, durig the 42nd GYT session, the JICA's assistance to decentralization and the prioritization of project proposals were discussed. The GYT decided to construct the Chung bridge and chose construction ofTokay Chhuta bridge as second priority.

1. Name of Activity: Construction of Chung bridge

2. Reason for construction: The bridge would benefit 75 households

3. Location of the activity: Between the villages of Talung and Hatoe

4. When will the activity be implemented: March 2005

5. Who will implement the activity: The community

6. How will the activity be implemented: With labour contribution from the community and technical support and materials from the district administration.