

バングラデシュ人民共和国
地方行政技術局

バングラデシュ国
中核都市包括的開発機能強化
プロジェクト

ファイナルレポート
(和文要約)

平成 26 年 3 月
(2014 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社パデコ

基盤
CR (3)
14-060

地方行政技術局
 Bangladesh 国

**Bangladesh 国
 中核都市包括的開発機能強化
 プロジェクト**

**ファイナルレポート
 (和文要約)**

**平成 26 年 3 月
 (2014 年)**

**独立行政法人
 国際協力機構 (JICA)**

株式会社パデコ

目 次

1.	はじめに	1
2.	本事業の目的	2
3.	本事業で期待される成果	3
4.	本事業の対象地域	3
5.	本事業の実施時期	3
6.	報告書の概要	6
7.	本事業の体制	6
8.	本事業の成果	8
9.	提言	28

図

図 1 「バ」国地図と対象シティコーポレーション..... 4
 図 2 本事業の体制 7
 図 3 ICGIAP 上の都市計画における参加の概念的メカニズム 14
 図 4 プロジェクト全体のスケジュール..... 20
 図 5 JICA ローンプロジェクトのための実施体制 26

表

表 1 対象市の概要 5
 表 2 5CC で必要なインフラ整備と実質 9
 表 3 対象 5CC における上水道普及率と道路面積率 2011/12..... 9
 表 4 インフラ開発におけるビジョンとアプローチ..... 11
 表 5 ガバナンスの課題と戦略的な改善策..... 12
 表 6 ICGIAP 上の都市計画の参加に関する団体 14
 表 7 行財政改革計画のまとめ..... 16
 表 8 5CC の財政のまとめ 17
 表 9 PR の手順 21
 表 10 ICGIAP の JICA 円借款の PR 時の 13 の基準 22
 表 11 各 CC のサブプロジェクトの概要..... 23
 表 12 CC ごとのサブプロジェクトの経済効果の分析実施状況と内部収益率 (%) 25
 表 13 総事業費のコスト概要..... 28

略 語

略語	原語	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ARP	Administrative Reform Plan	行政組織制度改革計画
CC	City Corporation	シティコーポレーション
ChCC	Chittagong City Corporation	チッタゴン CC
CoCC	Comilla City Corporation	コミラ CC
CPU	Comprehensive Planning Unit	包括都市ユニット
CSCC	Civil Society Coordination Committee	市民社会調整委員会
GCC	Gazipur City Corporation	ガジプール CC
ICGP	The Project for Developing Inclusive City Governance for City Corporation	バングラデシュ国 中核都市包括的開発機能強化 プロジェクト
IDPCC	Infrastructure Development Plan of City Corporation	インフラ整備計画
ICGIAP	Inclusive City Government Improvement Action Program	行財政改善プログラム
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
L/A	Loan Agreement	借款契約
LGD	Local Government Division	地方自治局
LGED	Local Government Engineering Department	地方行政技術局
NCC	Narayanganj City Corporation	ナラヤンガンジ CC
PD	Project Director	プロジェクトディレクター
PIUCC	Project Implementation Unit at City Corporation	プロジェクト実施ユニット
PMO	Project Management Office	プロジェクトマネジメントオフィス
PS	Pourashava (a type of municipality in Bangladesh)	ポルショバ
RCC	Rangpur City Corporation	ランプール CC
SC	Steering Committee	委員会

略語	原語	日本語訳
SCM	Stakeholder Committee Meeting	ステークホルダー会議
TT	Task Team	タスクチーム
UGIAP	Urban Governance Improvement Action Program	都市ガバナンス改善アクションプラン
UGIIP	Urban Governance and Infrastructure Improvement (Sector) Project	都市ガバナンスと基盤整備 (セクター) プロジェクト
WG	Working Group	ワーキンググループ
WLCC	Ward Level Coordination Committee	区レベルの調整委員会

1. はじめに

バングラデシュ国中核都市包括的開発機能強化プロジェクト（以下「本事業」と略す）は、バングラデシュ国（以下「バ」国と略す）政府と JICA の合意に基づき、ナラヤンガンジ市、ユミラ市、ランプール市、ガジプール市の 4 つの都市を支援対象として 2012 年 11 月に開始され、2013 年 6 月にチッタゴン市を追加対象とすることが合意された。

バングラデシュの都市化は急速に進行している。2011 年現在、都市人口は 28.4% で、2010～15 年間の年間都市化率は 2.96% である¹。これは同期間の世界の年間都市化率 1.85% と比較しても高いといえる。

しかし、都市は、地方政府の制度的能力や資金が不足しているため十分に機能していない。結果として、多くの都市は慢性的なインフラ不足、組織制度の未成熟、市民の貧困等の問題を抱えている。さらに、都市計画の不在、戦略的な政策のリーダーシップの欠如、地方政府・中央政府・各種機関の権限の重複や役割分担の混乱、といった多くの都市ガバナンスの問題も顕在化している。

「バ」国政府は第 5 次 5 カ年計画（1997 年～2002 年）より、地方自治の推進を重要課題としたが、適切に進んで来なかった。また、第 6 次 5 カ年計画（2011～2015 年）にても引き続き、計画的な都市化とよりよい都市サービスの提供のため、地方分権化により強い地方自治体を形成していくことが示されたが、推進にはさらなる推進のための仕組みが必要である。

本事業は、このような背景を考え、地方都市として最も独立した機能を持ちえる市政府（City Corporation、以下 CC と略す）の「包括的都市開発」の重要性に着目し計画された事業である。

包括的都市開発とは以下の 3 つの考え方でまとめられる。

1. 都市の多くの人々が裨益を受けるためにセクター間を統合した包括的な都市計画と実践。
2. 現在の世代と将来の世代間の公正な負担の分担を行うことができる包括的な都市計画と実践。
3. 中央と CC 政府の双方が、プロジェクトのメリットを最大化するために、共同作業を行うことができる包括的な都市計画と実践。

最初の項目の意義は、セクター間の適切な調整を行い、包括的な計画とすることで都市の発展の効率性を高めることである。現在、都市インフラや市民サービスの各セクター事業は別々に計画されているが、今後の制度改善と CC の努力によっては緊密に協力することが可能であり、適切な連携を調整することができる。さらに、行政組織制度改革計画-ARP や市開発調整委員会-CDCC といった制度により、より堅牢な制度改革を進めることができるだろう。

¹ Central Information Agency-CIA USA 2014

第 2 の項目の意義は、世代間コストの共有と環境負荷の配慮を行うことである。費用分担は、建設費のみならず運用・保守（O&M）のも含む利用手数料を含めた全体コストを世代間で公平に分担する必要がある。将来の世代もサービスを楽しむインフラ等の市民サービスを担う CC にとって、現世代が初期費用をローンによって次世代にも分担を求めらるのであれば、維持管理についても建設段階から公平な費用分担を達成する方法を考えるべきである。

環境負荷の考慮は、環境への潜在的な未来の影響に関係する。現在の世代が、適切な計画と環境問題に関する実践を考慮しない計画を推進した場合には、環境へのダメージの累積が深刻になり、将来世代の負担となる。CC は次の世代にも続くことを考慮すると、これらの決定は、世代間を超えて検討がなされるべきである。

3 番目の項目の意義は、中央と CC 政府両者の統合作業を実施することである。プロジェクトの例としては、いくつかの都市の境界をまたがる主要な幹線道路や排水網の整備である。その地域レベルへの影響が重大性を踏まえ国家レベルで計画され、実践されている。CC は国及び／または独立機関と調整し、最初から国家プロジェクトの企画に参加できるようになれば、プロジェクトへの相乗効果は高い。

本事業では、このような包括的都市開発実現を目指して、CC の設立は、単にポルシヨバで実践されている自治の単純なスケールアップを意味するものではないとし、質と量の両面で、より良い統治を実現するため、多くの課題を解決していくことを目指している。CC 政府は中央政府よりも住民の生活に密着していて、インフラ整備を進める上で、急速に進む都市化と共に拡大する住民の需要に迅速な対応を行うことができる。

一方で、そのような迅速な対応が適切に行われるためには、良好なガバナンスが必要になる。本事業は、CC の開発を進めるにあたっての 2 つの重要な側面：ガバナンス改善およびインフラストラクチャー（以下インフラと略す）整備を同時に支援することを目指している。

ガバナンス改善に必要とされる内容は、各 CC の包括的都市開発のための行財政改善プログラム（Inclusive City Governance Improvement Action Program、以下 ICGIAP と略す）と行政組織制度改革計画（Administrative Reform Plan、以下 ARP と略す）としてまとめられた。また、インフラ整備については、より長期的な視点で計画することを目的として、インフラ整備計画（Infrastructure Development Plan for CC、以下 IDPCC と略す）を作成した。

さらに本事業では、IDPCC で高い優先順位を付けられた事業を JICA 円借款の対象として整理することについても支援した。各 CC は、長期的な視点に立った開発ビジョンを設定し、定量的目標を達成するための戦略的なアプローチが検討された。そしてこのビジョンとアプローチに沿った優先事業が円借款対象事業として整理された。

2. 本事業の目的

対象とする 5 つの CC に関して、都市における統一的な行政機能の強化に係る開発枠組み（インフラ整備計画、行財政改善プログラム、行政組織制度）を作成することにより、行政サービス及び公共事業の適切な実践を図り、もって対象 CC 及び今後設立される CC

における経済成長の潜在力を強化し、人々の生活の質を改善することに寄与することが本事業の目的である。

3. 本事業で期待される成果

- ① 対象とするCCにおいてインフラ整備計画が策定される。
- ② 対象とするCCの行財政改善プログラム (ICGIAP) が策定される。
- ③ 包括的な都市行政に必要とされる機能を実務上担保するための行政組織制度改革計画 (ARP) が対象とするCCにおいて策定される。
- ④ 都市開発マスタープラン策定に適用しうる各種計画手法の実務経験が対象とするCCに蓄積される。

4. 本事業の対象地域

コミラ CC、ナラヤンガンジ CC、ラングプール CC、ガジプール CC、チッタゴン CC。
対象地域の地図は図 1、概要は表 1 の通りである。

5. 本事業の実施時期

2012 年 11 月から 2014 年 3 月までの 16 カ月。



図 1 「バ」国地図と対象シティコーポレーション

表 1 対象市の概要

CC の名称	ナラヤンガンジ CC	コミラ CC	ランプール CC	ガジプール CC	チッタゴン CC
管区 (Division)	ダッカ	チッタゴン	ランプール	ダッカ	チッタゴン
県 (District)	ナラヤンガンジ	コミラ	ランプール	ガジプール	チッタゴン
略称	NCC	CoCC	RpCC	GCC	ChCC
面積 (km ²)	72.43	53.04	203.19	329.53	155
人口 2010	7,09,381	326,386	585,049	983,640	2,692,579
人口密度 2010	9,794	6,154	2,879	2,985	17,371
設立年	2011.5	2011.7	2012.6	2013.1	1990.7
開発予算実績 (2010/11 年)	374,592,367	256,265,526	235,096,326	730,933,943	9,580,675,000
(県) 主要産業別粗付加 価値額 2003 (千 BDT)	13,200,391	1,368,537	173,787	85,348,222	146,593,382
(県) 総施設数 2003	68,517	108,878	64,465	61,000	174,290
(県) 総従業員数 2003	349,099	304,729	199,381	307,952	653,588
EPZ (export processing zone) 百万 USD 規模 2013	アダムジー-EPZ 274.1 国内 4 位	コミラ EPZ 176.9 国内 5 位	なし	なし	チッタゴン EPZ 2095.1 国内 1 位 カルナフリ EPZ 379.6 国内 3 位
日系企業進出数 (カッコ内は EPZ 内の進 出企業数) 2013	5 (4)	5 (4)	1	2	25 (18)
市長 (選挙年月日)	Dr. Salina Hayat Ivy (2011.11.30)	Monirul Haque Sakku (2012.01.05)	Sharfuddin Ahmed Jhantu (2012.12.22)	M A Mannan (2013.06.06)	Mohammad Monjur Alam (2010.06.18)
観光資源	フォート・港湾	モエナモティ遺跡	ランプールパレス バハルプール遺跡 (近隣県)	ムクティ・ジュッダの像 ヒンドゥー寺院	港湾、丘陵地、 コンナフリ川

注：従業員および歳出の数値は、2013 年に ICGP チームが実践した CC のメンバーへのインタビューから収集した。
各 CC の人口は 2011 年に、BBS の国勢調査を参照した (ChCC 職員は、ChCC 人口=5.5 万人という数値が最新のアジア開発銀行-ADB の報告書などで、一般的に使用されていることを述べた)。BDT = バングラデシュ・タカ (通貨の単位) 県生産額は、M.A. Taslim 2012 Dynamics of Industrial Location より。

6. 報告書の概要

本報告書は、全 6 巻で構成されており、総論を示す第 1 巻、およびそれぞれの CC の詳細を示す第 2～6 巻となっている。

総論巻では、

- 第 1 章 : 本事業の概要
- 第 2 章 : インフラ整備計画 (IDPCC)
- 第 3 章 : CC の現状の現組織体制とガバナンス : 概念と手順
- 第 4 章 : CC の行財政改善プログラム : 概念と手順
- 第 5 章 : CC の公共財政
- 第 6 章 : 円借款の準備
- 第 7 章 : サブプロジェクトの環境社会配慮
- 第 8 章 : 事業実践の方法
- 第 9 章 : 運用・保守 (O&M) の方法
- 第 10 章 : 事業費の見積もり
- 第 11 章 : 提言と今後の活動

を示している。

また、5 つの CC の巻 (第 2～6 巻) では、以下のような構成となっている。

4 つ CC の巻 : NCC、CoCC、RpCC、GCC は、3 つの部分から構成されている。

第 1 部では、CC の IDPCC をカバーする。

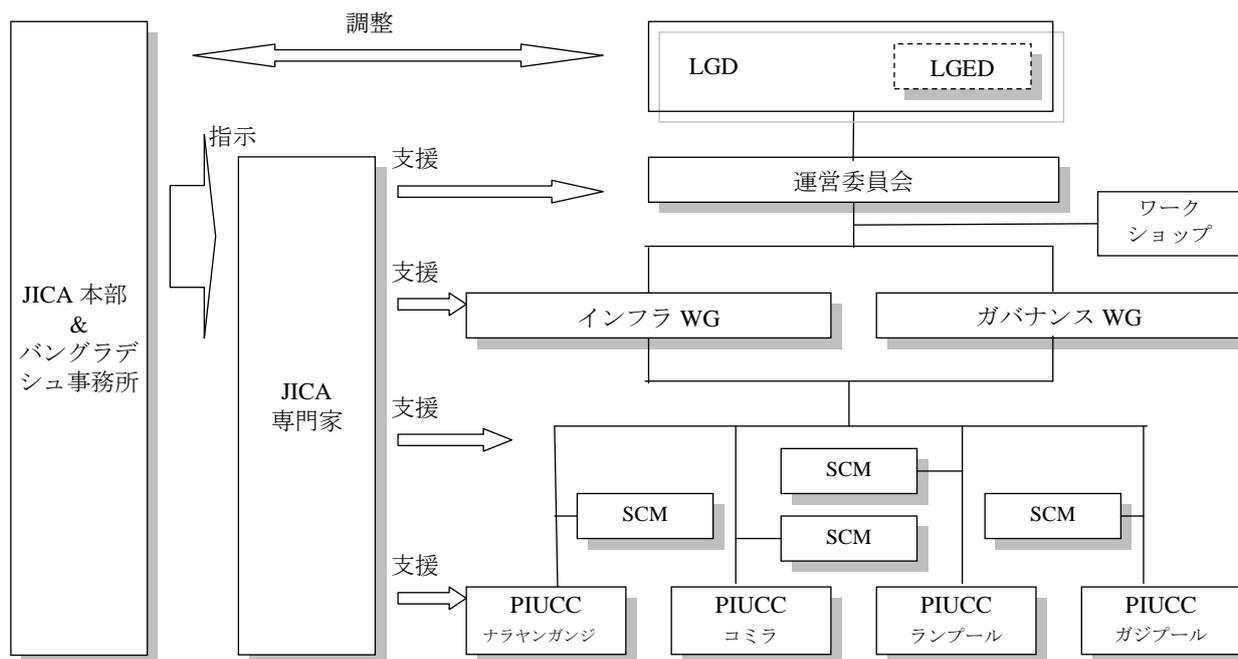
第 2 部では、ガバナンスと各 CC の財政改革プログラムを示す。

第 3 部では、JICA の円借款候補事業選定の方法と最終結果を説明する。

ChCC 版ではガバナンスは現行の枠組みで対応することとしたため、第 1 部と第 3 部のみの構成となっている。

7. 本事業の体制

本事業の体制は以下のとおりである。中央政府にあるものとして、運営委員会 (Steering Committee)・インフラワーキンググループ・ガバナンスワーキンググループ、各 CC にあるものとして、CC のプロジェクト実施ユニット (= PIUCC)、そしてステークホルダー会議がある。



略語：PIUCC：プロジェクト実施ユニット、WG：ワーキンググループ、SCM：ステークホルダー委員会会議

注： ChCCは5番目のCCとして2013年6月に加えられた。

図 2 本事業の体制

本事業の活動や成果品を管理・監督する最高意思決定機関として運営委員会 (Steering Committee) が設けられ、地方自治局 (Local Government Division、以下 LGD と略す) の次官が議長を務めた。LGD、地方行政技術局 (Local Government Engineering Department、以下 LGED と略す)、他の関連省庁、JICA の代表と専門家チームリーダーがメンバーとされている。この直下で、各専門の議論を扱う会議として設定されているのが、インフラワーキンググループと、ガバナンスワーキンググループである。

インフラワーキンググループは、主として技術面を監督し、対象の CC に助言を与える組織である。インフラ整備計画のプロセスに関する 1) ビジョンおよび戦略の設定、2) 優先順位の高いサブプロジェクトの選定、と 3) 優先プロジェクトの基本計画策定がその支援対象である。インフラワーキンググループは LGED オフィスに於いて 6 回開催された。

ガバナンスワーキンググループは、包括的な都市開発のためのガバナンスを達成するために対象の CC をサポートする組織である。このワーキンググループでは、インフラ整備に関連するガバナンスについてターゲットの CC ほか関連機関の職員が出席した。会合は LGD オフィスに於いて 4 回開催された。

CC のプロジェクト実施ユニット (= PIUCC) は本事業の「ボトムアップ」のアプローチの中核である。CEO を長として、タウンプランナー、エンジニア、経理担当などの CC の実務部隊で形成される。今回、各 CC のビジョンの設定とインフラ整備計画、プロジェクトリストは、各 CC の PIUCC によって議論された。

PIUCC の策定した各案がステークホルダー委員会で検討された。その後、ステークホルダー委員会の意見を適切に反映した後、ワーキンググループで議論された。インフラ計画ほかは、最終的に運営委員会によって承認された。

本事業におけるステークホルダー会議は、CC の住民参加のためのパイロットケースとして進められた。アジア開発銀行（以下 ADB と略す）が支援した CC より小さい地方自治体の単位の 1 つであるポルショバ・レベルでの住民参加組織である Town Level Coordination Committee（以下 TLCC と略す）の考えを引き継ぎ開催されたものである。この成功例を踏まえ、CC レベルでは今後は市民社会調整委員会（Civil Society Coordination Committee 以下 CSCC と略す）と名称を変えて継続することを提言している。GCC を除く CC は、本事業においてステークホルダー会議を、GCC・ChCC を除く 3CC では最低 2 回開催した（GCC は 1 回、ChCC は市議会のみ開催）。

8. 本事業の成果

本事業の成果は以下のとおりである。

- 成果 1 CC のためのインフラ整備計画 (IDPCC)
- 成果 2-1 行財政改善プログラム作成のための問題確認と CC の制度的構造提案
- 成果 2-2 財政の問題点確認と改革提案
- 成果 3 JICA 円借款事業

8.1 成果 1：CC のためのインフラ整備計画 (IDPCC)

(1) インフラ整備の資金不足

本事業では、インフラの新規建設・リハビリテーションのために今後 5 年間で必要と思われる投資プロジェクトの提出を各 CC に依頼した。このリストにおいては、JICA のみならず他のドナーも含んだインフラの包括的リスト作成に慣れておらず、これを作成するために、専門家が何度も足を運んだ。

その中で、必要投資額と 2011～2012 年において、CC 別の実質インフラ整備費の乖離が明らかになった。各 CC 必要投資額はチッタゴンが 751.5 億バングラデシュ・タカ（以下 BDT と略す）で最も多く、続いてナラヤンガンジが 486.8 億 BDT、ランプール 176.5 億 BDT、ガジプール 160.4 億 BDT、コミラ 118.2 億 BDT となっている。一方、2011～12 年のインフラ整備実績は、チッタゴンが 18.5 億 BDT で最も多く、続いてガジプールが 6.1 億 BDT、ランプールが 4.8 億 BDT、ナラヤンガンジが 3.4 億 BDT、コミラが 1.3 億 BDT となっている。

必要額と実績額の間には大きな隔たりが見られことは、個々にある問題に対して十分な対策が取られていないことを示している。

表 2 5CC で必要なインフラ整備と実質

	NCC	CoCC	RpCC	GCC	ChCC
5CC で必要なインフラ整備費 (百万 BDT)	48,683.50	11,816.50	17,645.20	16,043.30	75,151.40
2011/12 年度の CC 別インフラ整備費 (百万 BDT) 注	337	128	484	605	1,850

出典：ICGP 専門家による各 CC ヒアリング・各 CC より提出されたインクルーシブリスト

注：インフラ契約額・工事費のみで計算。

各 CC の主要なインフラの問題は、PIUCC およびステークホルダー会議で整理された。

(2) 各セクターのレビュー

インフラの各セクターのレビューにおいて、水、道路セクターは都市生活を営むにあたって深刻な状況である。表 3 は 5CC の上水道普及率と道路面積率（市域における道路面積の割合）を示している。ChCC と NCC は、比較的高い上水道普及率を持っているが、CoCC、GCC と RpCC においてきわめて低い。道路面積率は、日本では 25%程度は必要とされているが、すべての CC で 10%未満と低く、交通渋滞の原因となるリスクが高いことが明確となった。

表 3 対象 5CC における上水道普及率と道路面積率 2011/12

	NCC	CoCC	RpCC	GCC	ChCC
上水道普及率	40.23%	約 25%	5.53%	11.39%	47.0%
道路面積率	2.83%	9.16%	4.43%	2.29%	6.12%

出典：ICGP 専門家による各 CC ヒアリング・各 CC より提出されたインクルーシブリスト

排水問題はまた、すべての CC で深刻な状況である。排水溝の多くが老朽化するとともに、河川等への最終的な排水口が十分に機能するように整備されていない。冠水地域が増加するとともに冠水時間が長期化するなどの問題が生じており、既存の排水溝のリハビリテーションとともに排水網の整備は、都市生活者のために不可欠となっている。

廃棄物管理の改善も、CC にとって深刻かつ緊急の課題である。「バ」国内で廃棄物処理の方式が進んだ地域では、家庭から出される廃棄物は、コミュニティで雇われた賃金労働者によって定期的に収集される。収集は人力車型コンテナで中間集積地まで運ばれることが多く、そこからは CC が所有しているごみ収集トラックにより、埋立地に運ばれている。また、医療や有害廃棄物は分離されず、同じ場所に埋め立てられている。さらに廃棄物のリサイクルは十分とはいえず公的な設備もきわめて限られている。正しく設計された衛生埋立地は建設されておらず、埋め立てを行える場所も徐々に減り続けている。

衛生設備も重要な課題である。現状では利用できる屠殺場や公衆トイレは限られており、整備の状況は、人口比率で 10%以下であることもあり、各 CC が良好な環境を維持するには十分ではない。環境の質をより高めるためには、CC が各市の人口に相応した屠殺場と公衆トイレを整備する必要がある。

(3) IDPCC の作成

これらの問題は、従来のようにインフラへの長期ビジョンをもった投資計画のない状況では解決されることはない。適切な戦略を立て計画的に実現していくことが必要である。各 CC ではローリング・プランとしての IDPCC が提案された。この IDPCC における 4 つの目的は以下の通りである。

- 1) ビジョンやアプローチ設定を行い、インフラ開発の方向性について住民の共通理解を形成する。
- 2) 利害関係者のより広い参加で計画を策定する。
- 3) 包括リストでは資金源を限定しない将来インフラのサブプロジェクトを設定する。
- 4) 行政・財政改革やインフラ整備の間に明確なリンクージュを作る。

各 CC ではローリング・プランとしての IDPCC が策定、提案された。

2012 年 12 月以来、PIUCC と ICGP チームがビジョンアプローチの作成に取り組んだ。各 CC では、人口予測や、地域資源の洗い出し、産業の発展予測などをもとに、長期的なインフラ開発ビジョンの作成を PIUCC で試みた。さらに、ビジョンを支える具体的な指針として、アプローチを作成した。

これらの作業は、CC として発足してから初めての試みであったため、CC としての全体地図の不在、人口や産業など都市の基礎データの不足、職員のオーナーシップの不足等の困難があったが、都市開発担当の専門員の指導のもと、全 CC で作成し、その後各 CC のステークホルダー会議にて、承認されることとなった。

初めての試みであったため、PIUCC メンバーの考えを尊重して作成されたビジョンは、より CC の強みや特徴を示したものにすることなどの今後の IDPCC 作成時に、改良の余地がある。

各 CC で合意された内容は、表 4 に示すとおりである。

表 4 インフラ開発におけるビジョンとアプローチ

No	CC (SCM*で の承認)	ビジョン	アプローチ
1	NCC (2013.2)	すべての都市住民に必要なサービスや産業の発展を提供するため、環境に優しく、クリーンで、健康、安全、貧困のない計画的な都市を構築する。	<ul style="list-style-type: none"> • 環境に優しい、持続可能なインフラ整備 • 総合的な固形廃棄物管理 • 災害、犯罪、交通、ボート事故の減少 • 産業を支えるインフラ、およびベーシック・ヒューマン・ニーズの整備 • マスタープランの策定とその実行 • 戦略的領域の優先順位の設定
2	CoCC (2013.3)	計画された美しい緑の都市を建設し、清楚&清潔に保つ。	<ul style="list-style-type: none"> • マスタープランとその実行の精緻化 • 公共エリアの緑の景観 • 都市部と郊外地域への公正な公共サービス • 道路網、排水、街路照明、市場、バスターミナル、コミュニティセンターの良い公共サービス
3	RpCC (2013.4)	貧困のない、環境にやさしい、美しく、安全な都市を作る。	<ul style="list-style-type: none"> • 産業インフラとベーシック・ヒューマン・ニーズをサポートする • 自然と人間の生活のための良好な環境 • 統合的な固形廃棄物管理 • 惨事、交通事故、犯罪の減少 • 都市部と郊外地域の公共サービスにおける公正
4	GCC (2013.4)	マスタープランを準備したのち、ガバナンスと人々の参加を促進して適切に実践することにより、自然環境を阻害することなく、緑の多い、貧困のない、安全な住みやすい街を作る。	<ul style="list-style-type: none"> • マスタープランとその実行の精緻化 • PPP による統合的な固形廃棄物管理 • 自然と人間の生活のための良好な環境 • 産業界とベーシック・ヒューマン・ニーズをサポートするインフラ整備 • 様々な輸送モードによるスムーズな交通の流れ • より広範な公共サービスを管理し、コーディネートするガバナンス強化
5	ChCC (2013.6**)	新世代の市民のため、より良い都市施設とアメニティに対する需要の高まりと将来の課題に対応できる効率的な地方行政機関として、チッタゴン広域市を「現代的な国際的な都市」としてアップグレードする。	<ul style="list-style-type: none"> • あらゆる都市施設とアメニティを市民のために容易にアクセスできるようにする。 • 市民のためのより良い職場環境を提供することを目的とし、チッタゴン都市マスタープランを確定する。 • 商業・工業・観光の 3 部門を奨励・開発する。

* SCM : ステークホルダー会議

** チッタゴンは議会での承認。

8.2 成果 2-1：行財政改善プログラム作成のための問題確認と CC の制度的構造提案

ADB が資金支援した「都市ガバナンスと基盤整備（セクター）プロジェクト：Urban Governance and Infrastructure Improvement Project/ UGIIP」は、本事業の CC の行財政改善プログラムのとりまとめ方としてモデルの 1 つとなっている。

本事業では、対象とする CC の行財政改善プログラム (ICGIAP) と、包括的な都市行政に必要とされる機能を実務上担保するための行政組織制度改革計画 (ARP) が策定された。

また、UGIIP ではインフラ整備とともに、ガバナンスの改善のための「都市ガバナンス改善アクションプラン – Urban Governance Improvement Action Plan/UGIAP」を推進した。UGIIP と同様に、ICGP では JICA 借款事業を実施する条件として、行財政改善プログラムの実践を求めている。

本事業では、行財政改善プログラム (ICGIAP) として、ガバナンスの課題を、4 つの主要な領域である透明性 (Transparency)、説明責任 (Accountability)、住民参加 (Participation)、予測可能性 (Predictability) (以下これらをまとめて TAPP と略す) に整理した。この件に関しては、各 CC 内の PIU との話し合いをし、ICGIAP の主要点の理解を深めている。表 5 は、CC のガバナンスの戦略的なトピックをまとめたものである。

表 5 ガバナンスの課題と戦略的な改善策

	目的	問題	戦略的な改善策
透明性	CC のサービスの透明性を高め、CC と市民の間の合意形成	市民が、CC が提供するサービスや手続きを認知していない。	マスコミュニケーションツールによる情報発信
		都市ガバナンスの認識不足	市民憲章の改正
説明責任	定義された予算計画に基づくインフラ開発における効率的かつ効果的な公共サービスの提供の確認	非効率的な都市開発業務	CC と関連機関間のインフラ開発における協調システム
		行政サービスを実行する能力が弱い。	キャパシティ・ディベロップメント (職員研修、組織・制度改革)
		非効率的な公共サービス	分権と行政改革
		包括的な長期的な開発計画がない。	マスタープランの策定、CCIDP との連携
参加	政策立案、実践、モニタリング・評価への市民の参加を推進	住民が市政に発言できる機会が少ない。	市民の調整委員会の形成
		政策や意思決定においてローカル人材の活用が限られている。	市民社会調整委員会 (CSCC) の形成
予測可能性	法執行機関や一貫性のある予算計画を確保	法律、規則および規制を施行するための組織能力が低い。	法執行のための各種調整
		民間活動をコントロールする能力が低い。	法執行機関や法律づくりのための能力開発
		予算計画のない都市計画	インフラ整備のための予算計画

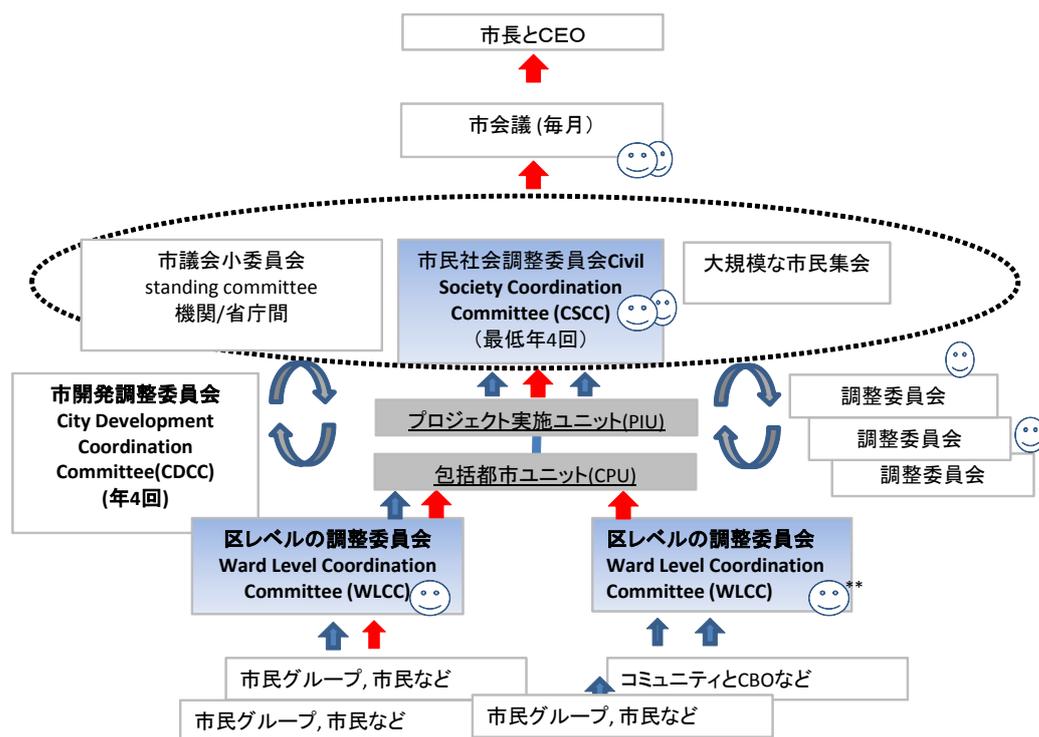
出典：ICGP チーム

包括的な開発を行うために、ガバナンスとインフラに関しては、円借款の実施時に相互に結びついた仕組みを考えている。UGIIP では、インフラ整備のための助成金を受け取る PS を限定するために、ガバナンス関連のパフォーマンス指標を設定した。指標は、基本的に UGIAP のすべての活動のために設定されている。UGIAP 活動の基準は、各活動に設定されている「タスク」の成果に基づいて評価されている。本事業でも、UGIIP のグッドプラクティスを参考にして、ICGIAP で提案された各活動の達成基準を設定する。各 CC の ICGIAP 達成度は、インフラ整備の第 1 と第 2 バッチの最後にパフォーマンスレビュー（以下 PR と略す）で評価される。

(1) 参加型開発

住民参加は行財政改善プログラムの重要な柱の 1 つである。本事業では、様々な参加型手法について試行をし、最終的には、将来のための参加型のメカニズムを提案した。IDPCC の形成過程において、部分的に、計画策定への参加が実施された。例えば、PIUCC 時の CC の職員の参加及びステークホルダー会議時の住民の参加である。引き続き、区レベル調整委員会 (WLCC) 等、より適切かつ積極的なメカニズムについて ICGIAP の関連項目を推進することが良い統治のために不可欠である。

図 3 は、計画への市民参加の将来の概念メカニズムを示す。参加の構造は、下から上への組織／機関のすべての異なる層で構成されている。それらは、地域団体／市民、区レベルの調整委員会 (Ward Level Coordination Committee-WLCC)、市議会の各種小委員会 (Standing Committee)、包括的都市ユニット (Comprehensive Planning Unit-CPU)、市開発調整委員会 (City Development Coordination Committee-CDCC)、市民社会調整委員会 (Civil Society Coordination Committee-CSCC)、大規模な市民集会、市会議などが含まれる (表 6)。



* ICGIAP では、より広範な、包括的な都市計画の主要な制度的機関として、ICGP(Prep)の PIUCC の後の機関として包括都市ユニット Comprehensive Planning Unit-CPU の設置を提案している。

**人間の顔のアイコンは「議員の参加」を表す。

出典: ICGP チーム

図 3 ICGIAP 上の都市計画における参加の概念的メカニズム

表 6 ICGIAP 上の都市計画の参加に関する団体

団体の種類	特徴
市議会小委員会 (Standing Committee)	調整委員会は、CC 法でも言及されている市議会の中に設けられる組織で、特別なトピックについて、CC 内の会議で決められたものについて、協議する委員会である。
市民社会調整委員会 (Civil Society Standing Committee)	準備調査では、ステークホルダー会議とされてきたもので、市民の代表が POIUCC の決定事項に対して参加して協議する目的をもつ。CSCC として、恒久的に存在するものとする。
市会議 (City Meeting)	市会議は、1 カ月に 1 回、市長、CEO、市議員、その他の職員でなるものである。CSCC 決定事項を承認する。
市開発調整委員会 (City Development Coordination Committee/ CDCC)	CDCC は、市会議のメンバーおよび、中央政府の代表によるものである。IDPCC やその他のトピックについて話すこととなる。
区レベルの調整委員会 (City Development Coordination Committee/ WLCC)	WLCC では、インフラや、行政サービスなどの重要なことを、協議するために区レベルで開かれる会議である。市議員が議長をし、CC の行政と市民をつなぐ役割を果たす。
包括的都市ユニット (Comprehensive Planning Unit/CPU)	準備調査では、プロジェクト実施ユニット PIUCC と呼ばれていた都市計画家、エンジニア、医者、その他重要な役割をもつ CC の職員で構成された組織は、CC の包括的な都市開発を担当する「包括的都市ユニット」として、独立する。

(2) CCの組織体制

CCにおける組織について4CCは既に組織図の改定案を作成している。NCCとRpCCについては、現在のおよそ4倍の組織規模を提案している。一方、GCCは本庁で2倍、CoCCは本庁で10%、本庁支所全体でおよそ13%の増員を提案している。ChCCについてはCCとしての歴史が長いこともあり、すでに承認された組織図の職員数を満たしており、本庁においてはそれ以上の職員数を抱えている。提案された4CCの組織図は地方自治局、財務省、公共行政省(MoPA)による審査を経て、承認されることとなっている。組織図の承認の後、各CCは職員の雇用を開始できるが、増員は承認などのプロセスに多くの時間がかかることが予測される。新組織体制の承認が下りるまでは、それぞれのニーズに応じて臨時職員を雇用することで対応している。そのため、承認後はそれらの臨時職員を徐々に正職員として雇用しつつ、財政能力に応じて新たな職員の雇用も進めていく。

市議会の各種委員会のリストはCC法の第50条に記載されている。すべてのCCは既にいくつかの各種委員会を設置している。また、CC法50条2項には「CCは市議会の決定によって、CCの目的に沿って委員会を追加することができる」と記載されている。例えば、NCCは「女性と子供問題」、「調停及び紛争緩和」、「法と規律」、「離婚問題緩和」、「貧困削減」、「立ち退き問題」、「徴税」に関する委員会を設置している。CoCCについては、「交通問題」に関する委員会を設置している。

職員の雇用については地方自治局の承認が必要である。CCから地方自治局への職員採用の要請は、承認された組織図に従って行われる。CCはそれぞれ職員採用委員会を設置する。応募者は3段階の審査を受ける。給与階級が10級以下、つまり公務員2種、3種、4種の職員は、CEO²を委員長とする採用委員会において、給与階級が3級から9級までの1種職員は市長を委員長とする採用委員会において審査が行われる。

CEO、セクレタリー、主任収税官、治安判事はBCS(Bangladesh Civil Service)³採用であり、中央からの出向である。これらBCS採用職員については、地方自治局から人事省(MoPA)⁴に出向の要請を行う。その他の1種及び2種職員(技官、医師、衛生官、行政/会計官など)については、CCの要請に応じて地方自治局(LGD)が採用する。これらの職員の給与については、各CCが担当している。

表6は行政組織制度改革計画のまとめである。改革項目は、(1)法関連、(2)組織、そして(3)行政手続きの3つの領域に区分されている。ここに示された提案は、法や規則、要綱などの作成及び改訂に関連する。活動の詳細は以下のとおりである。

² CEO: Chief Executive Officer 中央から派遣される文官で、様々なCC業務の管理を行う。実質上、市長についで権限を持つ、CC内ではNo.2の地位。

³ BCS 採用 B.C.S. (Bangladesh Civil Service) Cadre の略。「バ」国の場合、国家公務員はすべて Bangladesh Civil Service (BCS) とし、職種によって12の職務(Cadre)に分けられ、その間に上級・下級の関係はなく平等とする。

⁴ Ministry of Public Administration 人事省

表 7 行財政改革計画のまとめ

領域	改革項目	活動	担当
1. 法関連	1. CC 法における未実施の事務	1. CC 法に規定されている事務を実施するための戦略ペーパーの作成 2. CC 法第 5 表 (92 条) に記載されている違反に対する処罰を明確にする。	地方自治局
	2. 条例、規則、要綱	1. CC 法第 6 表に規定されている条例の対象項目に沿って、CC 法 122 条に則り条例を発令する。 2. CC 法第 7 表に規定されている規則の対象項目に沿って、CC 法 121 条に則り規則を発令する。 3. CC 法第 8 表に規定されている要綱の対象項目に沿って、CC 法 122 条に則り要綱を発令する。	地方自治局及び CC
	3. 連携、権限委譲、パートナーシップ	1. CC と中央政府関連機関との間に効果的な連携メカニズムを確立する。 2. 中央政府関連機関において効果的に実施されていない事務について権限委譲を検討する。 3. 市民、民間、政府関連機関とのパートナーシップを確立する。	地方自治局
	4. 税と歳入	1. 2003 年モデル徴税表及び 1986 年の税法に関して、CC の現状に沿って改正を行う。	地方自治局
2. 組織	1. 組織図	1. CC 法に則り、適切な職員の配置を行うための、新たな組織図を提案する。	地方自治局
	2. 総合計画班	1. CC のビジョンに則った総合的政策や包括的都市開発を作成するための総合計画班を設置する。	地方自治局
	3. 部局の事務の整理	1. CC 法の事務に沿って適切に部局を配置し、関連部局に適切な事務の責任を与える。	地方自治局
	4. モニタリング	1. 地方自治局の都市ウイング、地方行政技術局 (LGED) の地方都市支援班 (UMSU)、CC の間に機能的なモニタリング体制を構築する。都市ウイングは CC におけるガバナンス活動のモニタリングを行う。地方都市支援班は都市ウイングに対しモニタリングにおける技術的支援を行う。都市ウイングは総合的視点から CC に対し助言を行う。	地方自治局、 地方行政技術局、 地方都市支援班
	5. 住民参加	1. 住民参加に関する活動を担当する職員あるいは課を設置する。	
3. 行政手続き	1. 職員、スタッフ、コンサルタントなどの採用	1. CC 法 66 条に則り、職員、スタッフ、コンサルタントの採用手続きを規定する。	地方自治局
	2. 租税査定	1. 租税査定担当のためのマニュアル／ガイドラインの作成	地方自治局
	3. CC 法の違反に関する担当職員	1. CC 法の違反者に対する告訴等の担当職員を設置する。	地方自治局及び CC

出典：ICGP チーム

8.3 成果 2-2 : 財政の問題点確認と改革提案

CC 毎に自分たちの裁量で財政の決定のできる自主性・自立性をどの程度確保できるかは、地方自治体としての CC がどの程度歳入を上げ、どの程度そのリソースを歳出として割くことができるかによるものである。

ChCC は 78% と高い自主財源をもっている。しかしながら、ChCC 以外の 4CC では、CC の自主財源の歳入全体における比率は、わずか 17% から 39% 程度を占めるのみである。

GCC は、4CC の中で最も高い比率 (39%) であり、続いて RpCC が 30% となっている。NCC と CoCC における自主財源の歳入に対する比率は、20% にも達していない。

表 8 5CC の財政のまとめ

	NCC	CoCC	RpCC	GCC	ChCC
歳入 (千 BDT)	3,091,629	1,844,117	1,407,200	609,570	3,454,968
自主財源 (千 BDT)	546,134	30,200	429,450	237,515	2,689,946
歳入に関する比率 (%)	17	18	30	39	78

CC は、不動産所有税だけでなく、その他の自主財源からの収入を拡大することが不可欠であり、CC は ICGIAP の実施とともに以下の対応策をとることを提案する。

- 課税ソースの再特定
課税及び税収実現に関する常任委員会において、CC がその行政区域において課税可能な新たな課税ソース (e.g. 診療所、弁護士、タバコ産業) について検討すること。
- CC 運営事業からの収益の多様化
ファイナンスに関する常任委員会において、CC の収益を増加させるために、CC が運営する事業の多様化について検討すること。

不動産所有税は、地方自治体における最も重要な財源として認識されている。総自己歳入額における不動産所有税の比率は、4CC 平均で 25% 程度である。RpCC の比率が最も高く 35% であり、続いて GCC が 30%、そして NCC は 27% となっている。CoCC はわずか 9% となっている。

徴税の効率と不動産所有税の徴収率を見ると、3CC (CoCC、RpCC 及び GCC) においては、徴税効率は 80% 超に達している。しかし、このような高徴税率は、3CC において徴税が順当に実施されていることを示すものではなく、そもそも課税台帳の不完全さ、税率の低さなどの理由がある。今後も持続的な財務管理のためには、多くの改善が必要である。他方で、NCC の 2011~2012 年における徴税効率はわずか 55% であった。これは、徴税担当職員の不足や能力の低さに起因し発生していると想定される。

CC は、所有税からの歳入を拡大するため、徴税能力を向上させることが不可欠であり、よって、CC は ICGIAP の実施にも含んだ以下の対応策をとることを提案する。

- 課税能力の改善
 - シニアレベルの税査定職員（スタッフレベルにトレーニングを行うことができるレベル）を配置すること
 - スタッフレベルの税査定職員及び税徴収職員（登録不動産 1,000 件につき 1 税査定職員／税徴収職員）を増加すること
 - 税評価マニュアル／ガイドライン（PMO⁵により作成）の使用を始めること
 - 税評価データベースソフトウェアを導入すること
- 毎年の中間税評価の実施及び徴税の増加
 - 定期的に中間税評価を実施すること
 - 未登録の建物を特定し、評価登録リストに加えること
 - 四半期毎の進捗報告書を作成すること
 - CC の市会議において中間評価の進捗状況をレビューすること
 - 進捗報告書を作成し、四半期ごとに PMO に提出すること
 - 円借款プロジェクト完了後においても、上記プロセスを継続して行うこと
- 所有税 ID 番号と建設登録のリンク
 - 建築許可が行われる際に、不動産所有税の ID 番号（クライアント ID）を登録するシステムを構築すること

上水道セクターに関しては、NCC を除く 3CC において、現在の財務状況は、損益分岐点（水道料金でようやく O&M 費をカバーできる程度）にあるか、赤字となっている。将来的に、関連する施設の拡大に伴い O&M 費が増加し、上水道セクターの収支は赤字となることが想定され、CC は ICGIAP を実施するとともに以下の対応策をとることを提案する。また、現在、各 CC で上水道セクターにおいて「財政的に独立した会計システム」というのは、成り立っていない。これは、現在、O&M 費さえにも足りないような低い料金設定とされている中で、支払い能力などを考慮すると、値上げは難しいと考えているからである。

- 上水道セクターにおいて「財政的に独立した会計システム（独立採算制度）」を段階的に導入
 - 財政的に独立した会計システム（上水道セクターに関する会計取引を 1 アカウメント内で行う）を構築すること。
 - 水道料金の適時改定を行い、上水道セクターのコストリカバリーを行う

廃棄物管理における収支に関しては、CC 毎に異なる傾向を示している。CoCC と RpCC において、不動産所有税（その一部の Conservancy rate）からの収入と O&M 関連支出の収支は、赤字となっている。NCC と GCC においては、収支バランスは現段階においては黒字である。しかしながら、4CC 全てにおいて、現在の廃棄物処理は初歩的なレベルにあり

⁵ Project Management Office プロジェクトマネジメントオフィス 中央政府（LGED）における円借款の実施部隊。議長は LGED の PD。図 5 を参照。

(分別、コンポスト、処理場の被覆や浸出水処理等がなされていない)、適切な廃棄物処理が実現された場合、O&M コストが一定レベル増加するであろう。このため赤字は深刻となり、最終的には CC の財政的な持続可能性を損なうであろう。CC は ICGIAP を実施するとともに以下の対応策をとることを提案する。

- 廃棄物セクターにおいて「財政的に独立した会計システム（独立採算制度）」を導入
 - 財政的に独立した会計システム（廃棄物セクターに関連する会計取引を 1 アカウント内で行う）を構築すること
 - 保有税（コンサーベンシーレート）の適時改定を行い、廃棄物セクターのコストリカバリーを行うこと

廃棄物セクターに関しても、上水道セクターと同様に、不動産所有税からの収入は、廃棄物セクターに関連する O&M 費及び修理修復費用の支出はあらかじめ取り分けておくよう計画されるべきである。その上で、財務管理（損益管理）は、1 つの独立した会計で行われるべきである。必要であれば料金は、コストリカバリーを実現するように改定されていく必要がある

UGIIP により ChCC を除く 4CC 全てに、コンピュータ会計システムが導入され、財務管理とデータの質の確保を行っている。しかし、いまだ初歩的なレベルで、適切な会計業務を処理するためには完全な機能を持っていない。IT システムにおいて、会計データ、予算データ及び税データベースはリンクしていない。データの質の問題は深刻であることは強調されるべきであると考えられる。

予算／財政状況は、CC の幹部に即座には把握されておらず、財務管理を困難なものとし、財務管理に係る適切な意思決定を阻害している。コンピュータシステムの改善が必要とされている。

財務管理とデータの質を改善するために、改革案（e.g. 会計・予算管理のソフトウェアの導入、会計と予算管理間のリンクシステムの確立）が ICGIAP において提案されており、以下の対応策をとることを提案する。

- 会計、税データベース、予算を統合するコンピュータシステムの確立
 - コンピュータシステムの確立
 - CC のスタッフへのトレーニングを通じ、統合コンピュータシステムの運用能力を確保する。

8.4 成果 3 : JICA 円借款事業

(1) 事業概要

JICA 円借款事業は、IDPCC で高い優先順位を付けられたインフラのサブプロジェクトを実施する。各 CC は、長期的なインフラ開発ビジョンおよび戦略的なアプローチを設定し、地元の住民の要望にタイムリーに応える。本事業はこのビジョンとアプローチを踏まえて、CC のビジョンやアプローチに合致するサブプロジェクトを選んだ。

(2) 評価の対象

前述のように、本事業は、ガバナンス改善を、JICA 円借款事業を同時並行で進めることが非常に重要であるとし、ICGIAP と円借款が密接に関係するような設計としている。ICGIAP は、透明性、説明責任、参加、予測可能性（合わせて TAPP）の 4 つの要素を改善すべく進められていて、ICGIAP の重要項目のパフォーマンスレビューは、ICGP 中のバッチのスケジュールに合わせて 2 回実践されることが想定されている。円借款事業の第 2 バッチ、そして実施可能性調査を受ける資格があるかの観点から 13 項目(表 10)が選定されている。PMO に直属するコンサルタント・チームが、ICGIAP で求められるすべての活動をレビューする。第 2（第 1 PR）および実施可能性調査（第 2 PR）を実施できるかどうかの判断に使われる項目は表 9 に示すとおりである。

(3) パフォーマンスレビュー (PR) の手順

CC は、選択された 13 項目の評価指標を行財政改善プログラムとして「最少要件」を満たすことが求められる(表 10)。条件のいずれかが達成されない場合、CC は第 2 バッチの資金支援を受けることはできない。上記直属コンサルタントは PR 実施の 6 カ月前に予備パフォーマンスレビューを実施することになっている。これにより ICGIAP の進行状況を確認し、必要に応じて実施促進を行う。PR の手順は、以下に説明するように 11 段階で構成される。

表 9 PR の手順

ステップ	手順種類	活動	スケジュール
1	予備パフォーマンスレビュー (PPR)	PMO, Consultant Team for PR	第 1 四半期/2 年
2	第 1PR を実施	PMO, Consultant Team for PR	第 3 四半期/2 年
3	PR ワークショップ	PMO	第 3 四半期/2 年度末
4	第 2 バッチの CC の宣言	LGD	第 4 四半期/2 年初
5	PR の結果に応じて第 1 バッチからの残りの資金の再配分	PMO	第 4 四半期/2 年
6	改訂 CCIDP に従って、円借款のためのインフラリストの改訂	PMO	第 4 四半期/2 年
7	第 2PR を実施	PMO, Consultant Team for PR	第 3 四半期/4 年
8	PR ワークショップ	PMO	第 3 四半期/4 年度末
9	第 2 バッチの CC の公表	LGD	第 4 四半期/4 年初
10	PR の結果に応じて第 2 バッチからの残りの資金の再配分	PMO	第 4 四半期/4 年
11	改訂 CCIDP に従って、円借款のためのインフラ・リストの改訂	PMO	第 4 四半期/4 年

出典：ICGP チーム

(4) ICGIAP 達成の広報

ICGIAP において、次の借款事業のための評価基準となる項目は 13 個のみであるが（表 10）、CC はガバナンスの状況を改善するために ICGIAP のすべての項目にコミットする必要がある。他の項目の達成状況は、コンサルタント・チームによって評価される。ガバナンス上のすべての CC の活動力が説明責任を有し、透明性を保つよう、ICGIAP のすべての項目の達成の有無は、マスメディアや他の情報源を通じて市民に公表される。これにより市民は、ガバナンス改善の大切さを認識し、CC の達成度をチェックすることができる。

表 10 ICGIAP の JICA 円借款の PR 時の 13 の基準

TAPP	領域／活動
透明性	1. 公開性と情報発信の改善
	1.1：電子政府への取り組みを開始
	1.2：マスコミセルを確立し、選挙運動計画を開発し、計画通りに実践すること
説明責任	2. 行政改革
	2.1：市開発調整委員会 (CDCC) を設立すること
	2.3：能力開発委員会 (CDC) は、ARP による研修を設立し、実践すること
	3. 税制改革
	3.2：水供給部門と廃棄物管理部門で「経済的に自立した会計システム」
参加	4. 財政改革
	4.1：CC による採算性を持つ事業の多角化
	5. 市民の意識向上と参加
	5.1 市民社会調整委員会 (CSCC) の確立と、それを機能させること
	5.2 区レベル調整委員会 (WLCC) の確立と、それを機能させること
予測可能性	6. 都市計画と環境改善
	6.2 包括都市ユニット (CPU) の設置とその運用
	6.4 環境保全法とルール
	6.6 廃棄物管理
	7. 法執行のための指針
	7.1 法施行ユニット (LEU) を設立
	7.3 法律と規律のための常設委員会のための能力開発を実施

注 全体から選ばれた 13 項目であるので番号は必ずしも連続していない。

(5) サブプロジェクトの計画

インフラ整備の責任は中央政府と CC によって分担されている。今回計画された円借款のサブプロジェクトは、CC の所掌にかかるものである。

住民の要求に速やかに応えるために、プロジェクト・コンポーネントは、個々のサブプロジェクトとしてではなく、統合されて実施される。例えば、プロジェクト実施が適切と判断される場合、道路修復及び排水改良だけでなく、街路灯も同時に施工されるものとする。水道管の埋設は、道路開発計画と調整されるものとする。

プロジェクト・コンポーネントは、説明責任とインフラ計画の透明性を保つことができるよう、ローリング・プランのプロセスで定期的にレビューされる。JICA 円借款事業における ICGP のインフラ整備の第 1 バッチは、CC で設計、契約、監理が実施されるプロジェクト（投資のサイズが大きくないものを基準に、LCB（ローカルの競争入札）が適用される）、第 2 バッチは、コンサルタント・チームが設計、契約、施工を支援する必要がある（LCB が適用される）、そして実施可能性調査であるがこれには工事の実施は含まれない。まずマスタープラン等既存計画のレビューと、次に可能性のある案件についての実施可能性調査が実施される。工事の実施については今後の資金調達が検討される。

各 CC のサブプロジェクトの概要は表 11 の通りである、各 CC では、プロジェクトが選択された。中長期では、比較的短期に効果がみられるインフラの建設に関して、実施可能性調査ではより大きい視点から CC を見た事業が中心となっている。

表 11 各 CC のサブプロジェクトの概要

CC 名 第 1 及び第 2 バッチのサブプロジェクト	実施可能性調査
<p>ナラヤンガンジ CC 第 1 及び第 2 バッチ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 市道のリハビリ/アップグレード、橋及び排水：340 km • 街路照明システムの設置：1,600 個 • 運河の改修及び美化：20 km • 上水供給システムの設置：25 km 	<p>実施可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交通マスタープランの見直し/更新 • シトロッカ川橋のフィージビリティスタディ
<p>コミラ CC 第 1 及び第 2 バッチ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 市道のリハビリ/アップグレード及び排水側溝：130 km • 街路照明システムの設置：7,500 個 • 都市雨水排水の改善：40 km • 上水供給システムの設置：98 km 	<p>実施可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交通マスタープランの見直し/更新 • 表流水利用のフィージビリティスタディ • 河川堤防道路のフィージビリティスタディ
<p>ランプール CC 第 1 及び第 2 バッチ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 市道のリハビリ/アップグレード及び排水側溝：105 km • 街路照明システムの設置：2,500 個 • 都市雨水排水の改善：96 km • 上水供給システムの設置：98 km • バスターミナルとトラックターミナルの建設：5,000 m² 	<p>実施可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交通マスタープランの見直し/更新 • 環状道路開発のフィージビリティスタディ
<p>ガジプール CC 第 1 及び第 2 バッチ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 市道のリハビリ/アップグレード及び排水：70 km • 都市雨水排水の建設：40 km • 上水供給システムの設置：40 km 	<p>実施可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交通マスタープランの見直し/更新 • 跨線橋及び河川橋梁のフィージビリティスタディ

CC 名 第1及び第2バッチのサブプロジェクト	実施可能性調査
<p>チッタゴン CC 第1及び第2バッチ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 主要道路のリハビリ／アップグレード：27 km • 高架橋の建設：3箇所 • 主要運河の改善：16 km • 学校兼サイクロンシェルターの建替え：8カ所 	<p>実施可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 土地造成のフィージビリティスタディ

出典：ICGP チーム

(6) サブプロジェクトの環境・社会配慮

「バ」国では現在 CC レベルでの環境社会配慮に関する既存条例、規制は存在しないため、下記の国レベルの既存法、規制を各 CC は適用して事業実施を行う。それらは、

- 環境保全法 1995 年
- 環境保全規準 1997 年
- 不動産収用法 1982 年
- 環境裁判法 2000 年
- LGED 事業環境アセスメント (EIA) 実施ガイドライン

などである。

本事業では、現状の「バ」国既存法、規制と JICA 環境社会配慮ガイドラインによる要件との差異を明らかにするとともに、それを最小限にするための方策について提案を行った。代替案検討、環境社会影響緩和策、事業実施インパクト評価、情報開示、関係者間協議、エコシステム・生態系、モニタリング等がそれらの対象項目であった。概して、JICA 環境社会配慮ガイドラインはより詳細であることから、JICA 円借款事業に認められるための追加的な分析が各サブプロジェクト実施に求められた。

特に社会配慮は JICA 円借款事業では重要であるが、現在 ICGP が選定したサブプロジェクトには土地収用、非自発的住民移転の発生は想定されていない。従って住民移転計画 (RAP)、簡易住民移転計画 (ARAP) 作成は不要である。しかしながら、今後の各サブプロジェクト詳細設計時にプロジェクト実施で生活、経済面で負影響を受ける Project Affected Person (PAPs)、その他の負の社会的影響が生じる可能性は残っている。負の社会的影響が想定される一般的項目は、土地損出、収入減、収穫減、保有林減、道路敷設、土地価格、雇用、生活安全である。これらの全項目が ICGP サブプロジェクトに適合するものではなく、各サブプロジェクトの実施可能性調査や詳細設計時にこれらの負影響が明確となった場合は緩和策を提案することとなる。

(7) サブプロジェクトに関するベースライン調査と経済調査

インフラ整備のパフォーマンス指標を考慮し、ベースライン調査では、各 CC で優先サブプロジェクトとされたものの分野ごとの現在の状況の確認を行った。

ICGP（ローン）のサブプロジェクトの対象地域住民に対する経済効果について、分野ごとに分析を行った。効果を定量的に検証することができるサブプロジェクトでは、経済分析の標準的な方法の 1 つとして、「経済的内部収益率 (EIRR)」を試算している。EIRR は、推定プロジェクトのコストと経済的利益により算出される。定量的な検証が困難であるサブプロジェクトについては、定性分析を行った。上記のベースライン調査の結果は経済的便益の推定的前提条件として、利用された。表 12 はこの実施状況を示したものである。

表 12 内の数値は、各サブプロジェクトの内部収益率 (EIRR) を示している。EIRR が定量的に計算できるサブプロジェクトについて、値は 12%を超えている。典型的な社会的割引率と経済分析の閾値によると、これらのサブプロジェクトは経済的な効果は高いと評価できる。

表 12 CC ごとのサブプロジェクトの経済効果の分析実施状況と内部収益率 (%)

	1	2	3	4	5	6	7	8
	道路・橋梁	排水溝	街灯	上水道	高架	バスターミナル	トラックターミナル	サイクロンシェルター
NCC	12.88	X	X	54.50				
CoCC	83.62	X	X	14.20				
RpCC	72.80	X	X	108.32		12.19	12.19	
GCC	22.78	X						
ChCC	21.61	X			87.02, 138.48, 202.33			X

出典：ICGP チーム

注：X は定質的な分析をおこなった項目。チッタゴン高架は 3 つの高架それぞれについて計算。

(8) 実施体制

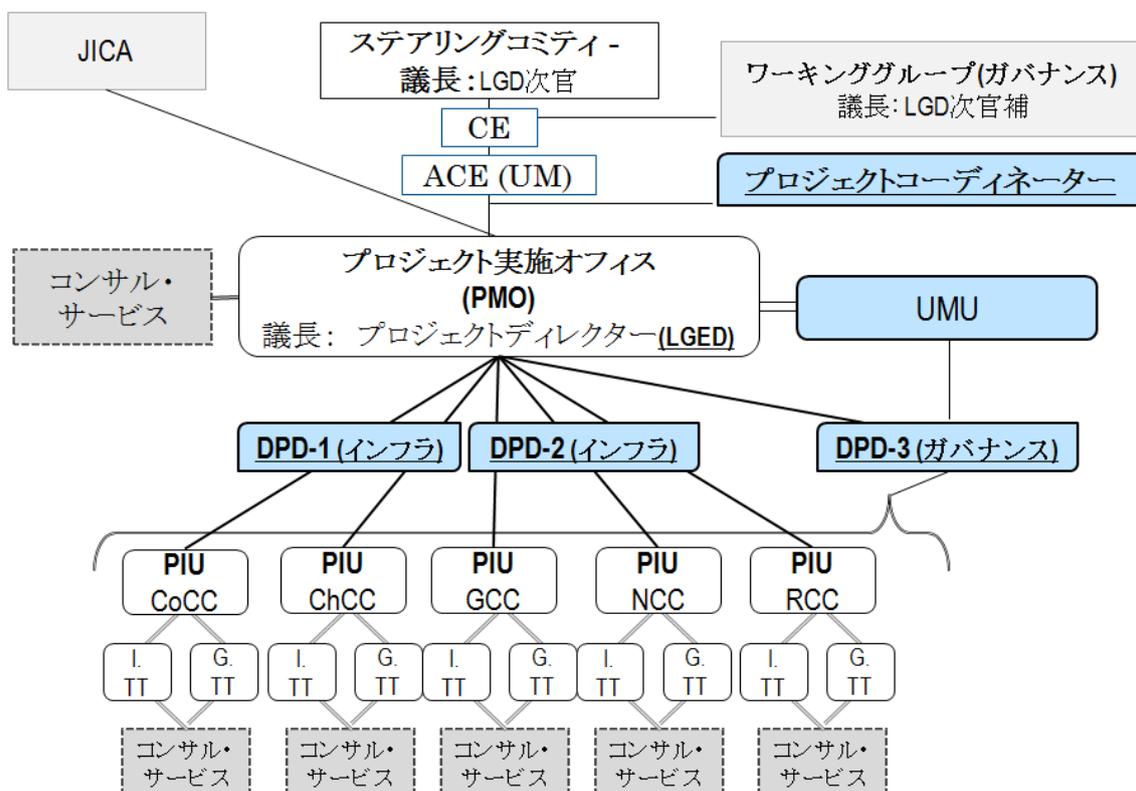
円借款の実施体制については第 1 巻の 8 章・9 章で述べられている。実施には 3 つの段階がある。それらは、準備、実施、運転・保守 (O&M) である。

プロジェクト「準備」の段階では、設計や調達方法の選択を含む。基本的にはプロジェクトの準備の担当部署は、各 CC のエンジニアリング部である。プロジェクトや調達は承認のためのいくつかのステップが必要であるが、各ステップの最終承認は、常に市長によって行われる。「実施」の段階では、主に 4 つのプロセス (1. 施工監理、2. 竣工検査、3. 支払い手続き、4. 支払い実行) が含まれる。「O&M」は、各部門の各担当部署/セクション (道路、排水、給水、電灯、他の自治体の施設) で実施される。

ICGP チームは UGIIP と NOBIDEP⁶ にならって実施体制を見直し、この円借款実施のための構造として図 5 が適していると考えた。LGD 次官を委員長とする運営委員会、LGED 上

⁶ Preparatory Survey on the Northern Region Rural Development and Local Government Improvement Project 2012 「バングラデシュ北部総合開発事業 (Northern Bangladesh Integrated Development Project) のための準備調査」

級職員を責任者 (Project Director) とするプロジェクトマネジメントオフィス (PMO) が設立される。ガバナンスのワーキンググループ (WG) は、LGDの次官補 (Additional Secretary) を議長とし、コンサルタント・チームはその開催を支援する。またプロジェクト実施ユニット (PIU) が各シティコーポレーション (CC) に設立され、その中にガバナンスとインフラにかかるテクニカルチームがそれぞれ設置される。



出典：ICGP チーム

注：略語は以下の通り。CE：チーフエンジニア、ACE：副チーフエンジニア、PIU：プロジェクト実施ユニット、DPD：プロジェクト副ディレクター、UMU：都市管理ユニット、ITT：インフラ・テクニカルチーム、GTT：ガバナンス・テクニカルチーム

図 5 JICA ローンプロジェクトのための実施体制

PIU は、各段階で重要な役割を果たしている。PIU は市長を議長とし CEO、CC セクレタリー、上級エンジニアや他の関連職員で構成される。スタッフの割り当てと TOR は慎重に決定される。

PIU は、準備、実施、運用、サブプロジェクトの維持管理の責任を持つ部署である。市長、CEO そして他の関係者は、ICGP 準備調査ですでにサブプロジェクトの承認と意思決定プロセスに関わった。意思決定の各段階の役割分担は、円借款事業の実施の際の体制強化と各 CC の能力開発を促進するものである。

事業でバングラデシュ北部のポルショバを対象に、インフラとガバナンスの向上を同時に行った JICA の調査事業。

国際および現地コンサルタントはガバナンス改善、インフラ整備にかかる第 2 バッチのサブプロジェクト、実施可能性調査、モニタリングと評価等における PMO との PIU を支援するためにチームとして契約される。

円借款事業では、対象となる各 CC において、プロジェクトの実施段階で、「O&M 行動計画」を策定し、実施することを提案する。O&M 行動計画の目的は、インフラの O&M のための能力を強化することにより、CC におけるインフラの持続可能性を高めることである。CC はサービス提供の持続可能性を確保できるように、制度的・資金的・技術的な側面における援助を受け入れるための計画を設定することが不可欠であると考えられている。

以下の内容が、O&M の行動計画に含まれる。

- A : O&M 実施のための制度
- B : O&M の活動計画
- C : O&M の予算の枠組み
- D : O&M の実施
- E : モニタリング
- F : 技術的能力確保のための施策

各 CC は、2015 年 6 月までに PMO に O&M 行動計画を提出し、PMO はインフラの O&M 行動計画を検討し、承認する。提案された O&M 行動計画は、上記の A~F の項目で構成される。

O&M 行動計画では「中期（つまり 5 年）の見通し」と「毎年恒例の活動」を含む。毎年恒例の活動は中期計画に基づくが、モニタリングの結果を反映し、年々更新される。O&M 行動計画のフォーマットは、PMO とローンコンサルタントが準備し、CC によって作成される。

各 CC の O&M の行動計画は、定期的なモニタリングと改善の指針となる。各 CC は、上記の提案されたフォーマットを使用することにより毎年計画された活動の達成を PMO に報告する。O&M 行動計画は最新のインフラ管理条件、組織や財源の利用可能性からのフィードバックを反映して、CC ごとに毎年更新される

(9) ICGP のコスト

上記で見てきた円借款プロジェクトを分けると

- コンポーネント 1 (トレーニングと能力開発)
- コンポーネント 2 (建設工事)
- コンポーネント 3 (機材)

の 3 つのコンポーネントでなっている。これら 3 つと、コンサルティング・サービス、物価上昇、予備費、管理費、付加価値税、輸入税、建中金利を含め、総事業費は合計で計 37,564 百万円となる。30,689 百万円が借款として貸与される。総事業費の概要は表 13 の通りである。

表 13 総事業費のコスト概要

内 訳	外貨分 (100万円)			内貨分 (100万円)			合 計 (100万円)		
	計	JICA 部分	BOD	計	JICA 部分	BOD	計	JICA 部分	BOD
コンポーネント 1 (トレーニングと能力開発)	83	83	0	793	138	655	876	222	655
コンポーネント 2 (建設工事)	0	0	0	22,363	22,363	0	22,363	22,363	0
コンポーネント 3 (機材)	491	491	0	407	0	407	898	491	407
物価上昇	14	14	0	3,133	3,065	68	3,147	3,079	68
物理的予備費	59	59	0	2,670	2,557	113	2,728	2,615	113
コンサルティング・サービス	954	954	0	966	966	0	1,920	1,920	0
土地収用	0	0	0	0	0	0	0	0	0
管理費	0	0	0	894	0	894	894	0	894
付加価値税 (VAT)	0	0	0	4,790	0	4,790	4,790	0	4,790
輸入税	0	0	0	194	0	194	194	0	194
建設中の利息	13	0	13	0	0	0	13	0	13
コミットメントチャージ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	1,614	1,601	13	36,210	29,089	7,121	37,824	30,690	7,134
							100.0%	81.1%	18.9%

9. 提言

本事業での課題を以下のような4つにまとめた。

第1に、第1巻の2章、第2～6巻の2章でみてきたように、都市として存続するための都市計画やインフラの問題が山積みになっている。第1巻の3章では、そうした問題に対処できる組織体制が目下不足していることがわかっている。本事業は各 CC が自力で IDPCC を作ることで、少しでも計画的なインフラ整備や都市計画ができることを目指したが、それ以前の問題—圧倒的なデータ不足、データを集め、分析できる能力のある職員不足、またはそれを推進する組織の脆弱さ—などを発見した。

第2に、課題解決のためのインフラ整備が早急に求められている中で、第1巻5章でみたような独立採算が少なく、中央やまたは中央経由の海外のドナーの資金に頼る財政状況がある。第1巻2章で進めてきた、IDPCC を作ることで少しでも計画的なインフラ整備計画を目指すことと同時に、将来を見据えた資金計画の必要性も明らかになった。

第3に、都市としての個性をもち得る可能性のある CC という制度を進めているにも関わらず、国内の都市の状況は比較的大規模なダッカ・チッタゴンを除いて、依然として横並びである。また過去に、多くのドナーが行き来する機会をもちながらも、中央機関との調整のみで CC の存在はなしに、援助が完了する状況にあることもわかってきた。援助の機会を最大限に利用して、特徴のある都市づくりをする機会が不足している。

第四に、国家全体として一貫性のあるインフラ整備計画がないことである。CC レベルのインフラ計画はもちろん大切であるが、それは上位計画と CC の役割を明らかにしたうえで策定されるべきものである。しかし管区、県レベルには整備計画がなく、インフラ整備を実施する中央のインフラ整備関連機関は相互の調整を行っていないため、管区・県でのインフラ整備がどのように進められようとしているのか、全体像は誰にも把握できない。

本事業での課題の把握を生かし、以下の4つの提言をする。

第1の提言は、包括的な都市開発に必要と思われる各 CC における基礎的な都市データを収集し、保管し、そして適切に分析する組織的な能力を向上することである。

都市計画を進める際には、既存の基礎データ（自然、社会、経済、都市計画（マッピング）、およびインフラ）に基づき、都市計画をすることが必要である。また、これらに基づいた都市計画マスタープランを作成することが重要である。現在、各 CC で、適切な将来計画のため必要なデータが不十分である。加えて、それらが存在していても、保存や分析が適切に行われていない。これらの情報を取得、保存、分析するための組織能力を向上させることで、CC の職員と市民がより建設的に、自分の CC の将来を考慮し、各 CC でより具体的なビジョンやアプローチを作ることができるだろう。様々な CC、関連する中央政府部門、研究者、様々なドナーの間の調整に関しても、データの獲得・保存・分析能力開発のために強化される必要がある。

第2の提言は、インフラ開発の実質的なコストと環境負担を次世代と共に、有効に分担するきちんとした仕組みを作ることである。

実際のコストを共有することは、建設、運営・維持管理のコストを負担することを指し、これは、ユーティリティの手数料を課すことで実現できる。そして、将来の世代は、初期コストや運用、次の時代のインフラの整備のローンの返済を負担する。急速なインフラの発展に対しての予算は、世代間の財務負担で実現することができる。そして、こうした先行的な投資は、将来の世代のための経済成長への機会を与えるであろう。

現世代が環境問題へ無関心でいると、環境への累積的な損傷が見られるようになる。環境に蓄積されたダメージは容易には回収できない。そのため、確固たる技術、適切な計画への初期投資によって、環境への将来的／潜在的な影響を低減する。

第3の提言は、日本とバングラデシュが都市管理における知識を共有できるようなプラットフォームづくりである。日本の都市は、環境や社会経済において、多くの都市問題を経験してきている。これらの解決方法や提言は、バングラデシュの都市にとって、貴重であり、または応用可能なものかもしれない。これらの知識や経験の組織だった共有の方法が生み出されるべきである。また、日本の技術をうまく利用したサブプロジェクトは、各 CC で継続的に続けられるべきである。

第4のそして最後の提言は、国家レベルから CC レベルに至る整合性のとれた段階的なインフラ整備計画制度の確立である。インフラ計画は4段階で整備する必要があり、それば1) 国家レベル、2) 管区レベル、3) 県レベル、4) CC (あるいは郡、市) レベルである。国家レベルのインフラ整備計画は目的、戦略、アプローチ等の政策を述べたもので、第6次5カ年計画、ミレニアム開発目標、2021年現実としてのビジョン、国家都市政策(案)等の各政策との整合性を保持する必要がある。一方で管区、県、CCの各レベルにおける計画は具体的なインフラ整備計画である。中央政府の各インフラ関連機関は管区と県における関連インフラ整備について調整を行い、目に見える形での計画を作るべきである。現在進められている CC レベルでのマスタープラン策定はもちろん大切な作業であるが、上位計画との一貫性がなければ十分な役割を果たしきれない。