

# バングラデシュ国 地方行政強化事業準備調査

## 最終報告書 和文要約

平成27年2月  
(2015年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

株式会社 国際開発センター  
株式会社 コーエイ総合研究所

南ア
JR
15-004

通貨換算表

(2015年1月レート)

通貨単位 = バングラデシュタカ (BDT)

US\$1 = BDT 77.50

JPY 1 = BDT 0.649

BDT 1 = US\$0.01290 = JPY 1.54

## 略語表

ADP	Annual Development Program (年次開発プログラム)
BARD	Bangladesh Academy for Rural Development (バングラデシュ農村開発アカデミー)
BDT	Bangladeshi Taka (バングラデシュタカ)
BIDS	Bangladesh Institute of Development Studies (バングラデシュ開発学研究所)
BIM	Bangladesh Institute of Management (バングラデシュ経営研修所)
BRDB	Bangladesh Rural Development Board (バングラデシュ農村開発公社)
C&AG	Comptroller and Auditor General (会計監査総長)
CAP	Country Assistance Program (国別援助計画)
CD	Capacity Development (キャパシティ・ディベロップメント)
DDLG	Deputy Director, Local Government (地方行政副長官)
DLG	Director, Local Government (地方行政長官)
DOC	Department of Cooperatives (組合局)
DoE	Department of Environment (環境局)
DPHE	Department of Public Health Engineering (公衆衛生工学局)
ECC	Environmental Clearance Certificate (環境クリアランス証明書)
ECNEC	Executive Committee of the National Economic Council (国家経済会議実行委員会)
ECR	Environmental Conservation Rule (環境保護規則)
EIA	Environmental Impact Assessment (環境インパクト評価)
EU	European Union (欧州連合)
FAPAD	Foreign-Aided Projects Audit Directorate (外国援助プロジェクト監査総局)
FFW	Food for Work (フードフォーワーク：作業対価としての食糧支給)
GC	Gram Committee (村落委員会)
IAWG	Inter Agency Working Group (関連機関作業グループ)
iBAS	Integrated Budget and Accounting System (予算会計総合システム)
IRIDP	Important Rural Infrastructure Development Project (主要農村インフラストラクチャー整備プロジェクト)
JICA	Japan International Cooperation Agency (国際協力機構)
LGD	Local Government Division (地方行政局)
LGED	Local Government Engineering Department (地方行政技術局)
LGI	Local Government Institution (地方行政機関)
LGSP	Local Governance Support Project (地方行政支援プロジェクト)
LGSP2	Local Governance Support Project Phase 2 (地方行政支援プロジェクトフェーズ2)
MDGs	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
MIE	Monitoring, Inspection and Evaluation (モニタリング、検査、評価)
MLGRD&C	Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives (地方行政農村開発組合省)
MoEF	Ministry of Environment and Forests (環境森林省)
MP	Member(s) of the Parliament (国会議員)
NAPD	National Academy for Planning and Development (国家計画開発アカデミー)
NBD	Nation Building Department (国家開発部局)
NILG	National Institute of Local Government (国立地方行政研修所)
O&M	Operation and Maintenance (運営管理)
OJT	on-the-job training (業務内研修)
PBA	Performance Based Allocation (パフォーマンスに基づく配分)
PBG	Performance Based Grant (パフォーマンスに基づく無償資金)
PDBF	Palli Daridro Bimochon Foundation (農村貧困緩和基金)
PIU	Project Implementation Committee (プロジェクト実施委員会)

PMU	Project Management Unit (プロジェクト管理ユニット)
PPA	Public Procurement Act (公共調達法)
PPR	Public Procurement Rule (公共調達規則)
PRDP	Participatory Rural Development Project (住民参加型農村開発プロジェクト)
QCBS	Quality and Cost Based Selection (質とコストによる選定方法)
RDA	Rural Development Academy (農村開発アカデミー)
RDCD	Rural Development and Cooperatives Division (農村開発組合局)
S/C	Steering Committee (運営委員会)
SC	Standing Committee (常設委員会)
SDC	Swiss Development Corporation (スイス開発公社)
SDLG	Strengthening Democratic Local Governance (民主的的地方行政強化)
TOR	Terms of Reference (業務内容)
TOT	Training of Trainers (トレーナー研修)
UCCM	Union Coordination Committee Meeting (ユニオン調整委員会会議)
UDCC	Union Development Coordination Committee (ユニオン開発調整委員会)
UDF	Upazila Development Facilitator (ウポジラ開発ファシリテーター)
UDO	Union Development Officer (ユニオン開発官)
UGDP	Upazila Governance and Development Project (地方行政強化事業)
UNCDF	United Nations Capital Development Fund (国連資本開発基金)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
UNO	Upazila Nirbahi Officer (ウポジラ行政官)
UP	Union Parishad (ユニオン自治体)
UPGP	Union Parishad Governance Project (ユニオンガバナンスプロジェクト)
US	United States (米国)
USAID	United States Agency for International Development (米国国際開発庁)
UZGP	Upazila Governance Project (ウポジラガバナンスプロジェクト)
UZP	Upazila Parishad (ウポジラ自治体)
VAT	value added tax (付加価値税)
WASA	Water and Sewage Authority (上下水道公社)

バングラデシュ国  
地方行政強化事業準備調査  
最終報告書 和文要約  
2015年2月

目次

略語表	i
調査結果概要	v
<b>第1章 調査の概要</b>	<b>1</b>
1.1 背景	1
1.2 調査の目的	1
1.3 調査対象地域	1
1.4 調査工程	1
<b>第2章 事業の概要</b>	<b>3</b>
2.1 背景	3
2.2 目的	3
2.3 対象範囲	3
2.4 期間	3
2.5 コンポーネント	3
2.6 事業実施体制	4
<b>第3章 現状分析</b>	<b>5</b>
3.1 バングラデシュの地方行政政策	5
3.2 社会経済状況	6
3.3 地方行政システム	6
3.4 公共財政管理システム	9
3.5 環境行政	11
3.6 地方行政分野における開発パートナーの援助動向	12
3.7 地方行政分野における日本のプログラム	13
3.8 日本の対バングラデシュ国別援助計画および JICA の援助戦略	13
3.9 地方政府職員のキャパシティ・ディベロップメント	13
<b>第4章 ウポジラサンプル調査</b>	<b>16</b>
4.1 目的と方法	16
4.2 サーベイ対象ウポジラ	16
4.3 サーベイの範囲	16
4.4 入札手続きと結果	16
4.5 サーベイの結果	16

<b>第5章</b>	<b>事業の概略設計</b> .....	<b>17</b>
5.1	事業のプロセス .....	17
5.2	対象ウポジラの選定枠組み .....	17
5.3	パフォーマンスに基づく配分 .....	18
5.4	実施体制 .....	18
5.5	サブプロジェクトの対象範囲とその選定 .....	22
5.6	環境社会配慮 .....	23
5.7	運営維持管理体制 .....	24
5.8	ウポジラにおける追加要員：ウポジラ開発ファシリテーター .....	25
5.9	ウポジラ開発ファシリテーターの業務内容 .....	25
5.10	必要とされる研修 .....	25
5.11	信用リスク/汚職リスク及び対策 .....	26
5.12	監査 .....	27
<b>第6章</b>	<b>提言</b> .....	<b>28</b>
6.1	地方行政に係る政策提言 .....	28

## 調査結果概要

### 1. 調査の概要

本調査は、地方行政強化事業 (Upazila Governance and Development Project, UGDP, 以下「本事業」) のフィージビリティ調査である。主な目的は、円借款としての本事業の実施に必要なデータを収集し、その適性や受容可能性をとりまとめた情報を JICA に提供することである。

ウポジラは、ディストリクトとユニオンの二層の間に位置するバングラデシュの地方行政機関である。ウポジラは、計画と開発において、適切な規模を有しており、重要となっている。ウポジラの制度的基盤は近年統合されつつあるが、様々な課題に直面している。このため、ウポジラを中心とした、包括的かつ統合的な事業が地方のガバナンス改善に必要なことが分かる。本事業はウポジラを強化し、農村インフラ整備を推進し、またユニオンとウポジラの調整機能を強化することを目的としている。

本調査は、2014年7月25日から、2015年3月13日まで、実施される。

### 2. 事業の概要

本事業は、バングラデシュの農村部において、住民ニーズに沿った生活基盤インフラ（道路、給水・衛生、生産関連、医療、教育、災害対策関連施設等）の整備と地方行政官への研修・技術指導等を行うことにより、住民への行政サービスデリバリーの向上及び行政能力の改善を図り、もって住民の生活向上及び地方自治の強化に寄与することを目的とする。

本事業は、国内の489全てのウポジラ自治体を対象とし、2015年4月から2021年6月までの6年間の実施期間を予定している。本事業は、以下の4つのコンポーネントから成る。

コンポーネント1: ウポジラ公共サービス提供の改善

コンポーネント2: キャパシティ・ディベロップメントとガバナンス強化

コンポーネント3: プロジェクト管理支援

コンポーネント4: コンサルティング・サービス

地方行政農村開発組合省 (MLGRD&C) 地方行政局 (LGD) が、事業実施機関となる。国立地方行政研修所 (NILG) などが、パートナー機関となる。

### 3. 現状分析

**3.1. バングラデシュの地方行政政策** 「バングラデシュ長期計画 2010-2021」では、地方行政がバングラデシュの政治システムの変化する部分として、高い重要性が与えられている。バングラデシュには、三層の地方政府システムがある。それらは、ディストリクト、ウポジラ、ユニオンである。別個の法令が、ウポジラ自治体とユニオン自治体をそれぞれ規定しているが、機能や歳入源が重複しており、関係者に混乱や矛盾を発生させている。

**3.2. 社会経済状況** 本節では、バングラデシュの社会経済状況を、人口、貧困、教育、識字率、公衆衛生、家計、社会的弱者の指標などを使って、概観した。

**3.3. 地方行政システム** 前半では、本節では、地方行政農村開発組合省の部局・機関について、記述した。後半では、地方行政機関 (ディストリクト、ウポジラ、ユニオン) の業務を示し、問題点などを、提示した。

**3.4. 公共財政管理システム** 近年、バングラデシュ政府は、予算総額の約15%を「農業・農村開発セクター」に配分している。この内、約6~7%がLGDに配分されている。LGDは、さらにこの予算を年次開発プログラム (ADP) として、ウポジラ自治体に配分し、交付金となっている。同時に、様々

な省庁が、ウポジラ内でそれぞれのプロジェクトを実施しているが、これらの支出(合計するとADP予算をはるかに超える)は、ウポジラの予算に反映されていない。LGDによって、ADP予算の分野別配分は厳しく制限されている。より多くの裁量がウポジラに与えられたものの、彼らはLGDの指示等を知らないままである。多くのウポジラ自治体では、予算が統合されていない。ウポジラ自治体の会計は、手作業のままであり、予算会計総合システム(iBAS)は26%のウポジラ自治体でしか使われていない。ウポジラ自治体は外部監査を実施すべきであるが、監査人不足のために、4～5年に一度という頻度でしか監査が行われない。

**3.5. 環境行政** 様々な環境法制の中でも、総理大臣覚書は、プロジェクトにとって重要である。特にすべての開発プロジェクトにとって、ECC(環境クリアランス証明書)を取得することは義務となっているが、実際の運用上は十分ではない。現在、ウポジラ自治体には、環境担当職員は全く配置されておらず、ディストリクトの社会経済担当官が、ウポジラが実施する開発プロジェクトのECC申請プロセスの作成に責任を持っている。

バングラデシュでは、一定の開発プロジェクトは、計画段階において、ECCを取得する。ECR97では、産業単位やプロジェクトは、その敷地や環境インパクトを考慮して、ECC発行の目的から、Green、Orange-A、Orange-B、Redの四つに分類される。

**3.6. 地方行政分野における開発パートナーの援助動向** 本節は地方行政分野における主なドナー支援プロジェクトをレビューする。それらは、世銀によるLGSP I及びII、UNDP等によるUPGP、SDCによるシャリーク、USAIDによるSDLGである。

**3.7. 地方行政分野における日本のプログラム** 日本はバングラデシュの農村開発と地方行政強化の推進支援において長い歴史を有している。それは、1986年から始まった農業・農村開発共同調査(1986～1990年)に始まった。さらに、農村開発実験共同調査(1992～1995年)が続いた。後者によって、「リンクモデル」の概念が最初に開発された。このリンクモデルはさらに、参加型農村開発プロジェクト(PRDP、2000～2004年)において、精緻化され、拡張された。この成功が、PRDP2(2005～2010年)へと継続された。

**3.8. 日本の対バングラデシュ国別援助計画およびJICAの援助戦略** 日本は「対バングラデシュ国別援助計画(CAP)」において、「バングラデシュ側の一層の自主性・自助努力(オーナーシップ)により、事業の開発効果を上げ、持続性を確保していくこと」を基本方針としている。JICAは、上記CAPを支援する分析作業において、地方政府と農村部におけるサービス提供における行政強化を重視している。

**3.9. 地方政府職員のキャパシティ・ディベロップメント** 本節では、地方政府に係る分野の5つの研修機関を取り上げる。これらは、NILG、RDA、BARD、NAPD、BIMである。そして、四つのプロジェクト(PRDP2、LGSP、UZGP及びUPGP)によって、どのようにキャパシティが開発されてきたかを見る。研修内容と施設をこれら機関の間で比較すると、本事業の核となる研修機関には、NILGが適している。また、本事業が必要とする研修の量を考えると、BARDとRDAも、参加すべきである。

## 4. ウポジラサンプル調査

ウポジラの現状を把握するため、本調査団は「ウポジラ開発ベースラインサーベイ」を実施した。目的は、調査対象地域内のウポジラの実際の情報や意見を集め、地域ごと等で比較することである。LGDとJICAバングラデシュ事務所が、幅広い特徴を考え、25のウポジラをサーベイ対象として選定した。

調査方法として、ウポジラ内の様々な関係者に対する単純質問インタビュー調査を採用した。加えて、ウポジラとユニオンの自治体代表に、地方行政に関する詳細な質問をたずねた。

本調査団は、入札を通じてBIDSに業務を再委託した。フィールド調査が2014年の9月と10月に実施された。Appendix 1に、結果概要がある。結果によれば、多様な関係者が、農村インフラに様々なニーズを持っているものの、農村道路に関しては、ウポジラの立地に関わらず、高い優先度

が与えられている。

## 5. 事業の概略設計

**5.1. 事業のプロセス** 目的達成のため、基本的な枠組みとして、本事業は、以下のような特徴を取り入れた。

- ウポジラ自治体に、追加的な資金を供給する。
- 100 ウポジラから始め、徐々に拡張して5年以内にすべてのウポジラを対象とする。
- 対象となるウポジラを2段階で選定する。第1段階は前提条件で、第2段階はパフォーマンス指標による選定である。
- パフォーマンスによる配分を導入し、ウポジラがその行政を改善するインセンティブを提供する。
- サブプロジェクトの適合分野と不適合分野を明確にする。
- 中央レベルと地方レベルで、総合的な研修を実施する。
- 対象ウポジラが、サブプロジェクト実施を促進し、ウポジラレベルでの関係者にOJTを行うために、ウポジラ開発ファシリテーター(UDF)を派遣する。
- 全てのウポジラ自治体を研修に招き、さらに最初の前提条件を満たせなかったウポジラ自治体に特別研修を実施する。
- 信用リスク低減のために、監査とパフォーマンスアセスメントを支援する。

本事業を構成する4つのコンポーネントは以下のとおりである。

- コンポーネント1: 公共サービス提供の改善 ウポジラ自治体に資金を提供する。対象ウポジラは承認されたサブプロジェクトの代金に充てる。年間300~500万タカの予算申請枠が設定される。
- コンポーネント2: キャパシティ・ディベロップメントとガバナンス強化 ウポジラ自治体のガバナンス改善支援のために、UDFの研修を行い、LGDのウポジラ政策改革も行う。
- コンポーネント3: プロジェクト管理支援 LGD/PMUによる以下の三分野の活動を、資金的に、技術的に支援する。1)ウポジラ自治体開発予算会計監査(毎年)、2)対象選定のための全489ウポジラのガバナンスパフォーマンス評価(毎年)、3)ベースライン調査(第1年次)。
- コンポーネント4: コンサルティング・サービス PMUの事業運営を支援するための国際、国内コンサルタントを調達する。

**5.2. 対象ウポジラ選定枠組み** 2014年11月時点で、489のウポジラがある。事業を実施するために、いかに、「適切な」公共サービスの提供とインフラストラクチャーの開発をするかが、重要である。また、LGD/PMUの事業実施能力から、徐々に対象ウポジラの数を増やすことが合理的である。

サブプロジェクトを申請できるウポジラ(選定ウポジラ)を2段階で選定する。第一段階は、前提条件となる指標群を用いて、本事業のサブプロジェクトを実施できる最低限の能力があるかを検討する。

本事業は、全てのウポジラを以下の前提条件によって審査し、一つでも満たさないウポジラを除外する。この審査の目的は、開始時点において、準備の整っていないウポジラを除外することである。以下の4条件が適用される。それらは、(1)直近3年間のADP実施と報告の現状、(2)ウポジラ自治体法に基づく予算と開発計画の有無、(3)17の常設委員会の現状、(4)月例会合が適切かつ定期的に開催されているか、である

これら前提条件の指標でウポジラをスクリーニングした後、残りのすべてのウポジラに対して、事業開始前に確立されたガバナンスパフォーマンス指標のスコアに従ってランクが付けられる。同指標は、ウポジラ行政の四つの重要分野((1)ウポジラ自治体法と関連する法令に基づく制度的キャパシティ、(2)財政管理キャパシティ、(3)開発計画・予算にかかるキャパシティ、(4)透明性と説明責任)をカバーしている。

最初のラウンドでは、上位 100 位までにランクされたウポジラが、資金援助の対象となる。事業は、毎年、パフォーマンス評価を実施し、すべてのウポジラをカバーするために徐々に選定ウポジラの数を増加させる。

**5.3. パフォーマンスに基づく配分** 対象ウポジラの選定後、PMU は、収集したパフォーマンス指標によって申請可能な総額を設定する。第 1 ラウンドにおいては、選定した 100 ウポジラ全てが、500 万タカの申請可能枠を持つ。第 2 ラウンドにおいては、パフォーマンス指標によって、それぞれの申請可能上限額が増減する。第 2 ラウンドから参加するウポジラは 500 万タカから始まる。第 2 回目のラウンドにおいては、パフォーマンス指標の絶対値と、変化率の係数によって、申請可能額が増減する。また、重大な不正行為があった場合には、次のラウンドから排除される。

**5.4. 実施体制** LGD が本事業の実施機関となる。運営委員会(S/C)が設置され、本事業の実施に関して全体的な指導監督を行う。LGD 内にプロジェクト管理ユニット(PMU)が設置され、日常の事業運営管理を行う。地方とサブプロジェクトレベルでは、ウポジラ自治体とウポジラ行政官(UNO)が共同して、サブプロジェクトの実施に責任を持つ。さらに、地方では、ウポジラ開発ファシリテーター(UDF)の展開により、事業管理が強化される。

**5.5. サブプロジェクトの対象範囲とその選定** 本事業におけるコンポーネント 1 では、選定ウポジラが、公的サービス供給改善のための開発活動を実施することを支援する。サブプロジェクトの適合分野は、主に、農村道路、教育・医療施設、教育・医療機材、給水機材、農業、防災分野である。不適合分野は、自然・社会環境に重大な影響を及ぼすもの、用地収用が終了していないもの、ウポジラの所管外のもの、用地費、人件費、旅行費用などである。個別のサブプロジェクトには以下のような上限と下限がある。

資本形成サブプロジェクト(インフラストラクチャー)

- 上限 500 万タカ/サブプロジェクト
- 下限 100 万タカ/サブプロジェクト

非資本形成サブプロジェクト(キャパシティ・ディベロップメント)

- 上限 総額の 20%
- 下限 10 万タカ/サブプロジェクト

申請サブプロジェクトが、適合分野にあり、不適合分野にない場合は、基本的に承認される。サブプロジェクトが、適合分野にも、不適合分野にも、無い場合には、個別に審査する。妥当性は、審査基準に基づく。サブプロジェクトが不適合分野を含む場合は、除外される。

**5.6. 環境社会配慮** 想定するサブセクターごとに環境クリアランス証明書(ECC)の必要条件があり、それに該当する場合はそれぞれの分類に適した ECC を取得する必要がある。

**5.7. 運営維持管理体制** サブプロジェクトで想定される主な 2 分野について、維持管理体制を示す。農村道路においては、地方政府にその責任がある分野についても、維持管理予算はなく、大きな負担となっている。給水衛生システムにおいては、利用者とコミュニティ組織が、運営維持管理に責任を有している。

**5.8. ウポジラにおける追加要員：ウポジラ開発ファシリテーター** 地方行政システムの現状と本事業の複雑さを考慮し、ウポジラに追加的にウポジラ開発ファシリテーター(UDF)を配置し、地方政府としてのウポジラを強化し、事業の実施を促進することが必要とされる。

**5.9. ウボジラ開発ファシリテーターの業務内容** コンポーネント1で選定されたウボジラの一つに常駐し、ウボジラ自治体に以下の支援を行う。(1)開発計画の策定(5ヵ年及び年次)、(2)開発プロジェクトの特定(開発計画に基づいて選定されることを確認)、(3)サブプロジェクト申請書の作成、(4)同申請書のLGD/PMUへの提出、(5)予算策定、(6)サブプロジェクトの実施、(7)財務管理、(8)サブプロジェクトのモニタリング、(9)年次・四半期進捗報告書の作成、(10)その他。

**5.10. 必要とされる研修** 本事業実施のために、中央および地方において、さまざまな研修が実施される。研修は中央および地方において、カスケードモデルを使って実施される。研修は、LGD、PMU、研修機関へのキャパシティ・ディベロップメントと説明から始まる。LGDとPMUは、研修機関のマスター・トレーナーを養成する。

**5.11. 信用リスク/汚職リスク及び対策** ウボジラレベルでのキャパシティと知識の不足によって、信用リスクが大きくなる可能性を含んでいる。これらリスクを緩和するための様々な制度設計を取り込んでいる。

**5.12. 監査** 本事業においては、外国援助プロジェクト監査総局(FAPAD)による通常の監査に加え、別途監査法人等との契約により、ウボジラに対する監査を毎年実施する。1)会計帳簿、記録、現金取引、銀行取引記録、資産台帳、2)調達したインフラストラクチャーと物品の実物検査、3)ウボジラ監査人から、DDLG、LGD、PMUへ提出された財務諸表への意見書の提供、4)資金の詐欺・着服に関する報告、である。さらに、サブプロジェクトの実施に伴い、パフォーマンス評価、環境社会配慮を通じて、PMUは、ガバナンスパフォーマンスをモニターする。

## 6. 提言

**6.1. 地方行政に係る政策提言** ウボジラ自治体に対して十分な環境を提供し、障害を除外するために、LGDが今後五年間で15のアクションを執ることを提言する。これら提言は、制度改善、人的資源/キャパシティ・ディベロップメント、財務管理、透明性/説明責任の四分野に及ぶ。

## 第1章 調査の概要

### 1.1 背景

近年、バングラデシュは衣料産業の貿易拡大と共に、急速な経済成長(年間 6~7%)を達成した。その結果として国内の貧困率は徐々に低下している。この肯定的な傾向を反映し、世界銀行は貧困層で暮らす人々の数が 2000 年から 2010 年にかけて、およそ 6,300 万人から 4,700 万人にまで減少したことを 2013 年 6 月に発表した。バングラデシュの地方政府は主にディストリクト、ウポジラ、ユニオンの三層に分かれている。この地方政府の最下層にあるユニオンでは、割り当てられた予算がすべてのニーズを満たせないため、一人しかいない公務員が様々な公務をこなさなければならない。その反面、ウポジラの制度的基盤は近年統合されつつ、様々な進歩を成し遂げてきた。例えば 1998 年にはウポジラ自治体法が制定され、2009 年と 2014 年にはウポジラの選挙が適切に実施された。また、ウポジラの年次開発プログラム(Annual Development Program, ADP)も徐々に強化されている。しかし、ユニオンに比べると、ウポジラはまだ地方分権やガバナンスに関する問題に直面している。また、ユニオンとウポジラを結ぶ調整機能が弱いため、地方政府内の調整不足が顕在化している。

このような地方政府の状況を鑑みると、ウポジラを中心とした、包括的かつ統合的な事業が地方のガバナンス改善に必要なことが分かる。本地方行政強化事業(Upazila Governance and Development Project, UGDP、本事業)はウポジラ自治体を強化し、農村インフラ整備を推進し、またユニオンとウポジラの調整機能を強化することを目的としている。

### 1.2 調査の目的

本調査は本事業のフィージビリティを調査する。主な目的は、事業の実施に必要なデータを収集し、その適性や受容可能性をとりまとめた情報を JICA(Japan International Cooperation Agency)に提供することである。本調査は、以下の範囲の内容をカバーする

- バングラデシュの地方政府、財政、社会・経済状況に関する基本情報
- 地方行政の強化を支える他のプロジェクト
- 農村インフラストラクチャーの優先サブセクター
- 事業実施のための管理体制
- メンテナンスのための管理体制
- 環境・社会配慮
- プロジェクト実施のためのタイムスケジュール
- 必要なコンサルティング・サービス
- 調達方法

### 1.3 調査対象地域

この調査はバングラデシュ全域を対象とする。また、必要なデータを収集するため、25 のウポジラをサンプル調査する。

### 1.4 調査工程

この調査は 2014 年 7 月 25 日から 2015 年 3 月 13 日まで実施される。この期間中、日本国内及びバングラデシュ現地において、以下の工程で作業を実施した。

国内準備作業                      2014 年 7 月 25 日~30 日

**Bangladesh 地方行政強化事業準備調査**

---

第一次現地作業2014年7月31日～12月25日

第一次国内作業2014年12月26日～2015年1月28日 他

第二次現地作業2015年1月29日～2月28日

## 第2章 事業の概要

### 2.1 背景

前述の背景から、バングラデシュ地方行政の現状から、ウポジラを中心とした包括的かつ統合された事業（プロジェクト）が地方のガバナンス改善に必要なことが分かる。本地方行政強化事業（UGDP、本事業）はウポジラ自治体を強化し、農村インフラストラクチャーを整備し、またウポジラとユニオンの調整機能を強化することを目標としている。

### 2.2 目的

本事業は、バングラデシュの農村部において、住民ニーズに沿った生活基盤インフラ（道路、給水・衛生、生産関連、医療、教育、災害対策関連施設等）の整備と地方行政官への研修・技術指導等を行うことにより、住民への行政サービスデリバリーの向上及び行政能力の改善を図り、もって住民の生活向上及び地方自治の強化に寄与することを目的とする。

このため、以下の事項を行う。

- 1) ウポジラ自治体とユニオン自治体/ユニオン開発調整委員会 (Union Development Coordinating Committee, UDCC) が、効果的な公共サービスの提供とインフラ開発を実現し、ウポジラの年次開発プログラム (ADP) を強化する
- 2) 地方行政機関と関連国家開発部局 (Nation Building Department (s), NBD) 間の相互責任を向上させ、公共サービス提供に関するシナジー効果を促進する
- 3) UDCC などのガバナンスに関する施策を通して、ウポジラ、ユニオン、NBD などの政府機関の透明性を改善する
- 4) 地方行政機関と NBD の職員の能力を強化し、機関間の調整機能を改善する
- 5) 地方分権を促進する

### 2.3 対象範囲

本事業はバングラデシュ国内の全てのウポジラを対象とする。2014年11月時点で、489のウポジラがある。

### 2.4 期間

本事業は2015年4月から2021年6月までの6年間実行される。

### 2.5 コンポーネント

上記目的を実現するため、本事業は次のコンポーネントから構成されている。

コンポーネント 1: ウポジラ公共サービス提供の改善

コンポーネント 2: キャパシティ・ディベロップメントとガバナンス強化

コンポーネント 2.1: 研修、キャパシティ・ディベロップメント

コンポーネント 2.2: ウポジラ自治体ガバナンス向上行動プログラム

コンポーネント 2.3: ウポジラ自治体セクター改革行動

コンポーネント 3: プロジェクト管理支援

コンポーネント 3.1: ベースライン調査・技術支援

コンポーネント 3.2: 監査支援

コンポーネント 3.3: ガバナンスパフォーマンス評価支援

コンポーネント 4: コンサルティング・サービス

## 2.6 事業実施体制

本事業の実施体制は次のように構成される。

**事業実施機関:** 地方行政農村開発組合省 (Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives, MLGRD&C) 地方行政局 (Local Government Division, LGD)

**パートナー機関:** 国立地方行政研修所 (National Institute of Local Government, NILG)、国家計画開発アカデミー (National Academy for Planning and Development, NAPD)、バングラデシュ経営研修所 (Bangladesh Institute of Management, BIM)、バングラデシュ農村開発アカデミー (Bangladesh Academy for Rural Development, BARD)、農村開発アカデミー (Rural Development Academy, RDA)

**直接受益者:** すべてのウポジラ自治体、ユニオン自治体

## 第3章 現状分析

### 3.1 バングラデシュの地方行政政策

#### 3.1.1 バングラデシュ長期計画 2010-2011

バングラデシュ政府は、2011年に「バングラデシュ長期計画 (Perspective Plan of Bangladesh) 2010-2021」で、国家開発のゴールを独立50周年記念となる年に向けて展望した。この計画において、ガバナンスは、多くの優先分野の中でも最初のトピックとして言及され、地方行政はバングラデシュの政治システムの変化する部分として、高い重要性が与えられている。また、同計画は、地方行政機関が良い統治と農村開発にとって決定的な役割を有していることを認識し、長期的には、権力、機能及び財政権限を地方行政機関に移譲することを展望している。

#### 3.1.2 第6次5ヵ年計画

現在、国の中期開発計画として、第6次5ヵ年計画(2011/12～2015/16年度)が実施されている。主な目的は、国内の貧困率を引き下げ、最終的には貧困を根絶することであり、そのための二つの方策を示している。その方策として、経済成長の加速と分配の公正さの確保をあげている。また、同計画は「良い政策と戦略のみでは、計画目標を達成できない」と認識し、ガバナンス改善、そして公共行政キャパシティ(制度面及び財政面)の強化に重点を置いている。

#### 3.1.3 地方政府の法律と規制

バングラデシュ地方自治体は、異なる時期に設置されてきたため、それぞれの自治体に対する多くの法律や政令は、独立以前より、制定され、また、廃止されてきた。現在、バングラデシュには、三層の地方政府システムがある。それらは、上から、ディストリクト自治体、ウポジラ自治体、ユニオン自治体である。

#### 3.1.4 ウポジラ自治体法

ウポジラ自治体を規定する基本的な法令が、ウポジラ自治体法 (Upazila Parishad Act) である。この法令はウポジラの構成、役割、責任、権限を規定し、ウポジラ自治体のメンバー構成、代表、副代表、議員の選挙、行財政運営、決定プロセス、人事なども規定している。現在のウポジラ自治体法は1998年に施行され、2009年と2011年に改正された。

#### 3.1.5 ウポジラ自治体マニュアル

LGDは、開発パートナーの支援を受けて、2010年にウポジラに関係する現在有効な法律、規制、通達を編成した「ウポジラ自治体マニュアル (Upazila Parishad Manual)」を発行した。これは、ウポジラ自治体の構成と運営に関する法律的な枠組みを提供しており、2013年に改訂された。

#### 3.1.6 ユニオン自治体法

ウポジラ自治体とは異なり、ユニオン自治体は英国植民地時代に設立され、それ以来バングラデシュの地方政府の基本機関として機能してきた。ユニオン自治体を規定する、現在のユニオン自治体法 (Union Parishad Act) は、1983年に制定され、その後何度か改正された。最後に改正され施行されたのは2009年である。

#### 3.1.7 法令に基づくウポジラとユニオン間の関係と課題

**構成メンバー:** ウポジラ自治体は、ユニオン自治体を構成メンバーとする組織上の関係を有している。ウポジラ自治体の議員は、正副代表を除くと、ユニオン自治体代表とそのウポジラ内の市(ポルショバ, Pourashava)長である。つまり、大多数のウポジラ自治体の議員は、ユニオンの代表でありつつ、ウポジラ自治体の決定に大きな影響を持ち得ることになる。一般には、これらの代表はウポジラ全体の利益を熟慮しない傾向があり、それぞれのユニオンの利害を追求する傾向にある。したがって、決定権のある要員構成から考えると、ウポジラ全体の開発と資源配分に公正な決定が

できる能力には限界がある。

**業務内容：**ウポジラ自治体法とユニオン自治体法によれば、ユニオンは 39 の業務を、ウポジラは 21 の業務を執行することとなっている。

**地方税源：**ユニオンとウポジラが徴収しなければならない税金や公共料金は、ウポジラ自治体法とユニオン自治体法に定められている。しかしながら、それぞれウポジラとユニオンの徴収できる分野で、8 分野以上の重複がある。

## 3.2 社会経済状況

### 3.2.1 人口

1991 年～2001 年と 2001 年～2011 年の 20 年間を比較すると、人口動態上の傾向として、バングラデシュの人口は全管区<sup>1</sup>で増加している一方、人口増加率は減少している。しかし、人口密度は 7 管区で異なる。人口増加率と人口密度が国内で最も高い首都のダッカ管区に比べて、ボリシャル管区は比較的低い人口増加と人口密度によって特徴づけられる。2011 年に公表された人口家計調査センサス 2011 によると、バングラデシュの総人口の約 80%が農村地域に住んでいる。

### 3.2.2 貧困プロフィール

ここ 10 年の安定した経済成長により、バングラデシュでは貧困削減の大幅な改善があった。2005 年には総人口の 40.0%が貧困ライン以下で暮らしていたが、2010 年には総人口約 1 億 5000 万人の 31.5%にまで減少した<sup>2</sup>。しかし、バングラデシュの不均等な経済発展により、この全国レベルの貧困削減の成果は、すべての管区に同様に反映されているわけではない。

## 3.3 地方行政システム

### 3.3.1 中央政府機関

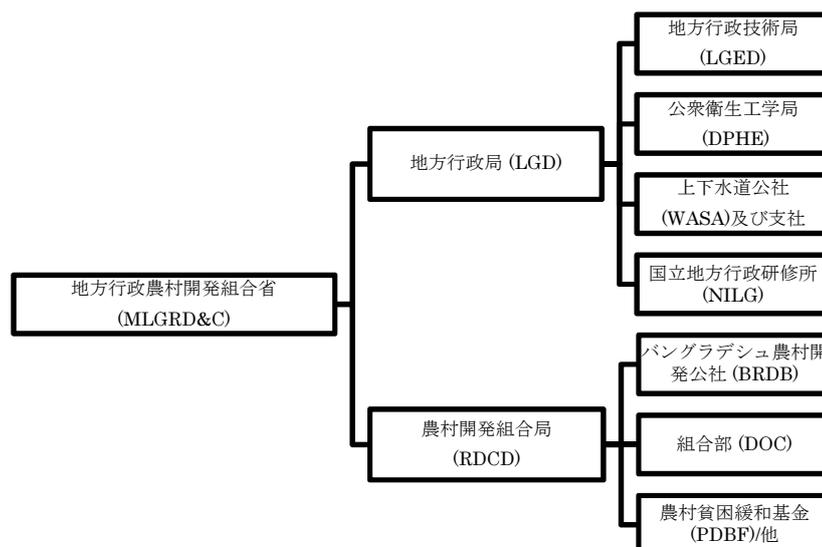
#### (1) 地方行政農村開発組合省

地方行政農村開発組合省 (MLGRD&C) は、地方政府、農村開発、組合に関する事項を所管する主要な政府機関である。同省には、地方行政局 (LGD) と農村開発組合局 (Rural Development and Cooperatives Division, RDCD) の二局がある。それぞれの局には、いくつかの部課や、附属機関があり、技術的・分野的業務と同様に調査や研修を実施している。図 3.3.1 に地方行政農村開発組合省とその 2 局、主な部門を示す。

---

<sup>1</sup> Division、バングラデシュ国の地域区分。7つの管区がある。

<sup>2</sup> The World Bank, Bangladesh Bureau of Statistics, and World Food Programme. 2014. *Poverty Maps of Bangladesh 2010 Key Findings*.



出所：LGD および RDCD のホームページ。

**図 3.3.1 地方行政農村開発組合省の組織図**

## (2) 地方行政局 (LGD)

地方行政局 (LGD) は、地方行政機関に関するすべての事項に責任を有している。LGD は、全てのレベルの地方行政機関に予算をつけ、規制し、監督している。その役割は、社会、経済、インフラストラクチャーの開発活動を実行し、地方行政システムと制度を強化することによって、人々の生活水準を向上させることにある。

## (3) 地方行政技術局 (LGED)

地方行政技術局 (Local Government Engineering Department, LGED) は、バングラデシュでも大規模な政府機関の一つである。LGED の責務は、地方における、農村インフラ、都市インフラ、小規模水資源の開発である。

## (4) 公衆衛生工学局 (DPHE)

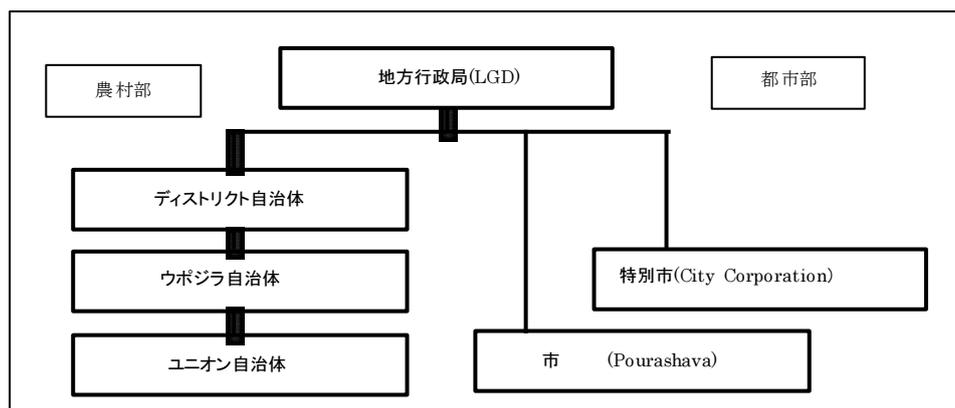
公衆衛生工学局 (Department of Public Health Engineering, DPHE) は、飲料水の供給と廃棄物管理に責任を有している。1936 年に設立された DPHE は、地方都市の機関と共に、都市部の飲料水の提供と公共衛生の確保に必要なインフラを開発している。農村地域ではユニオンとの緊密な協力を得て、給水・衛生施設や下水処理施設を設置している。また、DPHE は様々な環境改善事業を実施している。

## (5) 国立地方行政研修所 (NILG)

国立地方行政研修所 (NILG) は、LGD の能力強化と調査の一翼を担っている。NILG の目的は、研修、調査、アドボカシー活動を通じて、地方行政機関のキャパシティを構築することにある。NILG の基本理念は、バングラデシュの地方行政機関で、良い統治を確実にすることである。

### 3.3.2 地方行政機関

図 3.3.2 に示すように、バングラデシュの地方行政機関は上位レベルから、ディストリクト (District)、ウポジラ (Upazila)、ユニオン (Union) の三層に分かれている。



出所： JICA 調査団 (LGD のプレゼンテーション資料に基づく)

**図 3.3.2 バングラデシュの地方行政機関**

バングラデシュの 7 管区 (Division) には 64 のディストリクト、488 のウポジラ、4,550 のユニオン、11 の特別市 (City Corporation)、そして 315 の市 (ポルショバ、Pourashava) が存在する<sup>3</sup>。しかし、地方行政機関の数は常に変化しており、本調査団は、ウポジラの最新の数は 489 で、市は 319 であると特定した。

### (1) 管区 (Division)

バングラデシュはボリシャル、チッタゴン、ダッカ、クルナ、ラジシャヒ、ランプル、シレットの 7 つの管区 (Division) に分かれている。しかし、この管区自体は、地方行政機関としては認識されていない。この管区の管区長 (Divisional Commissioner) の主な職務は、政府機関によって始められた政策の実施を監視、調査することである。

### (2) ディストリクト (District)

ディストリクトは地方行政機関の最上位にあたる機関である。ディストリクト自治体法 (District Parishad Act 2000) はディストリクトの法的枠組みと構成を規定している。また、同法はディストリクト自治体が、代表、15 の議席、5 つの女性専用議席で構成されることを規定している。しかし、ディストリクト自治体の選挙は長い間行われていないだけでなく、ディストリクト自治体が機能していない。ディストリクト自治体事務所では、最高責任者 (Chief Executive Officer) が、公共管理省 (Ministry of Public Administration) から派遣され、財務管理など、主に行政業務をこなす。

### (3) ウポジラ (Upazila)

ウポジラ自治体 (Upazila Parishad) は、有権者の選挙による一人の代表と二人の副代表を有し、副代表の内一人は、女性がつとめることになっている。その他の議員は、そのウポジラ内のユニオン代表と市 (Pourashava) 長が担当する。ウポジラ自治体法によれば、議員は議会の会合において、決定プロセスでの投票権を持つ。正副代表の任期は 5 年である。ただし、多くのウポジラ自治体で、女性議員の議席が埋まっていない。ウポジラ自治体議会の構成を図 3.3.3 に示す。

<sup>3</sup> 2015 年 1 月 28 日時点でのバングラデシュ政府のウェブサイトによる。

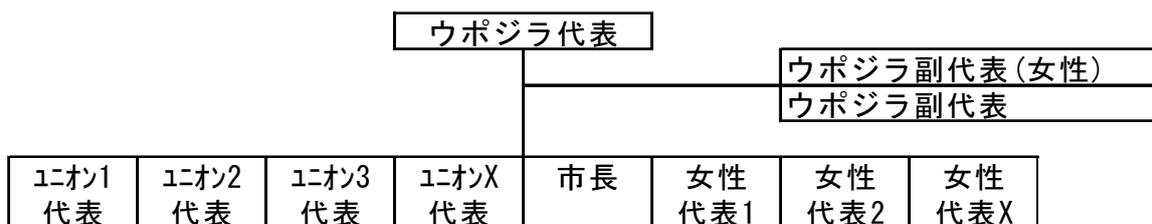


図 3.3.3 ウポジラ自治体の構成

### 3.4 公共財政管理システム

#### 3.4.1 中央政府からウポジラへの資金フロー

##### (1) 概要

財務大臣は、2014年の予算スピーチにおいて、過度に中央集権化した行政を打破するために、権力と権限を、漸次地方レベルにシフトさせる、と明言している。また、ディストリクト、ウポジラ、ユニオン間の業務分掌の明確化と同様に、歳入共有システムを確立するために必要な行動を政府が執ることを強調した。

地方行政農村開発組合省(MLGRD&C)地方行政局(LGD)には、国庫歳出の6~7%が例年配分されており、それがウポジラへの年次開発プログラム(ADP)として、地方交付金となっている。

##### (2) 関連部からの予算資源

それら国庫歳出に加えて、農村インフラを開発・維持するために同様の目的を持つ関連部からの予算資源がある。その中でも、以下の二つのプログラムは、地方における規模と融通性において、重要である。これらは、(1)優先ベースの主要農村インフラ開発(Important Rural Infrastructure Development Project, IRIDP)と(2)フードフォーワーク(Food for Work, FFW 作業対価としての食糧支給)である。

###### (a) 優先ベースの主要農村インフラ開発(IRIDP)

このプロジェクトは、国会議員(MP)の選挙区民のために設立され、主に LGED によって施工される。このプロジェクトの目的は、(1)農村道路(ウポジラ道路、ユニオン道路、村道)、(2)100メートル未満の構造物(橋梁)、(3)カルバート、(4)国会議員の選挙区の地方市場を整備することを目標としている。それぞれの国会議員はプロジェクト期間(3~4年)中に1.5億タカの配分を受け、どの案件を整備するかを選択する権限を持っている。

###### (b) フードフォーワークプログラム

フードフォーワーク(Food for Work, FFW、作業対価としての食糧支給)プログラムは、農村インフラの建設、維持、再建、整備の支援を行っている。食料と現金は、ウポジラに配分され、FFWプログラムに活用される。ウポジラ自治体は、ユニオン自治体代表を通じて、FFWプログラムを選定、準備し、ディストリクト行政官事務所に推薦する。承認の後に、ウポジラ自治体がFFWプログラムを実施する。

#### 3.4.2 ウポジラ予算の概要

##### (1) 歳入・開発予算

ウポジラ自治体は、2種類の予算会計がある。経常(または、「歳入(Revenue)」)予算と投資(または、「開発(Development)」)予算である。この二重の予算システムは、中央政府と同様のものである。ウポジラ自治体は、主として経常予算から、ウポジラ自治体スタッフの給与手当、選出された代表者の謝礼金、ウポジラによるサービスの維持運営費を支払い、投資予算から農村インフラなど

の投資費用を支払う必要がある。それぞれの予算については、LGD による二つのガイドライン(「ウポジラ自治体経常予算支出ガイドライン」と「ウポジラ自治体開発基金支出ガイドライン」)に明文化されている。

## (2) 独自の歳入源

中央政府からの交付金に加えて、ウポジラ自治体は、地元からの財源を持つことができる。ウポジラ自治体の可能な財源については、ウポジラ自治体法に示されているが、額も少なく、主たる財源とはなっていない。現在は、土地取引税(1%)が主であり、その他に事務所家屋賃貸税、市場/棧橋税、土地開発税などがある。

### 3.4.3 ADP の配分

#### (1) 中央政府の配分式及びその実際

ウポジラ自治体の投資予算は、ウポジラ自治体開発基金と呼ばれ、「ウポジラ自治体開発基金支出ガイドライン」によって規定される。ウポジラ自治体開発基金は(1)年次開発プログラム(ADP)からの資金、(2)経常予算の剰余金、(3)寄附、(4)その他開発プロジェクトのために受け取った資金、(5)その他の機関から契約に基づき受領した資金、より構成される。

LGD のウポジラ課(Upagila Wing)が、ADP の配分を管理している。LGD では、ADP から、1)ウポジラ庁舎の建設・維持(15%)、2)国内外への研修旅行(3%)、3)災害予備費(2%)を控除した 80%をウポジラ自治体に交付金として配分する。LGD は、35%を人口に比例し、35%を面積に比例し、残り 30%を「一般(general)」または、「共通(common)」に基づき各ウポジラに配分する。

#### (2) ウポジラにおける ADP の配分：ガイドラインとその実際

ウポジラによる ADP のセクター間配分方法は、ガイドラインが設定されており、10 分野に対して、配分の上下限が%で示されている。

中央政府は、ADP をウポジラの計画と優先順位に基づいて、配分すべきと考えている。しかし、2011 年に LGD は、ADP の多くが、ウポジラで使われず、ウポジラからユニオンにそのまま配分されていると認識し、そうした配分を行わないように通達を出した。

### 3.4.4 ウポジラとその予算/会計

ウポジラにおける予算上・予算外財源は、表 3.4.1 のとおりである。

表 3.4.1 ウポジラの財源 (予算上/予算外)

予算内外	経常/投資	費目	資金源
ウポジラ 予算内	経常	ウポジラ自治体の給与、手当、謝金	LGD
		関連部局からの経常予算の一部移転	関連省庁
	投資	ADP	LGD
		プロジェクト、プログラム	関連省庁
予算外	経常	給与、手当等	移管されていないウポジラ内事務所
		給与、手当等(一部)	移管された事務所
	投資	省庁によるプロジェクト、プログラム	関連省庁

出所：ウポジラ自治体マニュアルに基づき JICA 調査団作成

### 3.4.5 ウポジラの財務管理

ウポジラ自治体は主に以下の 4 種類の資金アクセスを有している。それらは、1)ドナー又は中央政府によって、セクターが特定されたプロジェクトへの資金、2)FFW などのプログラム資金、及び

各種の救援資金、3)ブロック開発資金、4)経常支出資金、である。

ウポジラの公共財政管理には以下のような課題がある。

- **財務上の規律**：ウポジラの財政赤字は許されておらず、商業的活動はできないために、予算外のリスクは低く、一定の規律は守られている。しかし、予算が統合されていないという大きな問題がある。そして、(1)歳入予測が非現実的で楽観的すぎる、(2)予算の一部しか実際には配分されない、(3)予算見直し時期が不明確である、(4)前年度の経常予算残額を開発予算に転用できる、などの課題がある。
- **財源の戦略的配分/配分の効率性**：ウポジラ自治体から見て予算外となる各部局(NBD)の予算が大きいために、ウポジラの優先順位に基づいて財源を戦略的に配分することができない。また、中央政府が、ウポジラにおける ADP の配分方法(割合)を概ね決めているため、ウポジラでの配分の効率性が低くなっている。
- **運用上の効率性**：10 万タカ以下の投資的支出では、プロジェクト実施委員会(Project Implementation Committee, PIC)が、調達を行うこととなっており、公共調達法(Public Procurement Act, PPA)や公共調達規則(Public Procurement Rule)に定める正規の調達手続きを経る必要はない。LGD やウポジラからは、この調達方法が速くて効率的だと考えられている。

### 3.5 環境行政

#### 3.5.1 環境森林省 (MoEF)

環境森林省(Ministry of Environment and Forests, MoEF)は、環境及び森林に係るプログラムの実施に関して、計画、調整、監督を行う最高の環境行政官庁である。MoEF は、国の全ての環境事案を監督し、国家経済会議実行委員会(Executive Committee of the National Economic Council, ECNEC)の常任委員である。

#### 3.5.2 環境局 (DoE)

環境局(Department of Environment, DOE)はダッカに本部を持ち、以下の9部門より構成される。

- 総務人事
- 計画
- 大気管理
- 気候変動・国際条約
- 環境クリアランス証明書
- 自然資源管理・調査
- 法律
- IT
- モニタリング及び執行

#### 3.5.3 主な環境法制

様々な環境法制の中でも、総理大臣覚書は、事業にとって重要である。特にすべての開発プロジェクトにとって、環境クリアランス証明書(Environmental Clearance Certificate, ECC)を取得することは義務となっているが、実際の運用上は十分ではない。

#### 3.5.4 ECC 申請プロセス

選定されたプロジェクトに対する ECC の必要条件を検討することは、本事業の実施に際し、説明

責任を果たすために重要である。現在、ウポジラ自治体には、環境担当職員は全く配置されておらず、ディストリクトの社会経済担当官が、ウポジラが実施する開発プロジェクトのECC申請プロセスの作成に責任を持っている。

各ウポジラ自治体で、プロジェクトが形成された後、DoEから環境承認を得ることが重要である。バングラデシュでは、一定の開発プロジェクトは、計画段階において、ECCを取得する。同様に、ウポジラ自治体が地域インフラストラクチャー開発プロジェクトを実施しようとする際には、管轄のDoEディストリクト事務所において、ECC申請プロセスを開始しなければならない。

環境保護規則(Environmental Conservation Rule, ECR)97では、産業単位やプロジェクトは、その敷地や環境インパクトを考慮して、ECC発行の目的から、Green、Orange-A、Orange-B、Redの四つに分類される。

### 3.6 地方行政分野における開発パートナーの援助動向

#### 3.6.1 地方行政支援プロジェクト(LGSP)及びLGSP2:世界銀行

2007年以降、バングラデシュ政府がユニオン自治体を強化することを、世界銀行は地方行政支援プロジェクト(Local Government Support Project, LGSP)及びLGSP2を通じて支援をしてきた。LGSPは、2007年から2011年に実施され、1,100のユニオンから始めて、全ての4,504ユニオンを対象を拡大した。総プロジェクト費用は、1億8990万USドルである。また、LGSP2は、2011年に開始され、2016年の終了を予定している。LGSP2は、効率的で透明性の高い政府内財政システムに支えられた、責任あるユニオン自治体を作ることを目的としており、その総プロジェクト費用は、5億4500万USドルである。

#### 3.6.2 ユニオンガバナンスプロジェクト(UPGP):UNDP, UNCDF, EU, SDC, Danida

ユニオンガバナンスプロジェクト(Union Parishad Governance Project, UPGP)は、国連開発計画(United Nations Development Programme, UNDP)と国連資本開発基金(United Nations Capital Development Fund, UNCDF)による地方行政改革における総合的枠組みの一部である。UPGPがユニオン自治体(Union Parishad, UP)を支援し、UZGPがウポジラ自治体を支援する。UPGPは、7ディストリクトにおいて活動し、全ての10%のUPが対象となっている。

#### 3.6.3 ウポジラガバナンスプロジェクト(UZGP): UNDP, UNCDF, EU, SDC, Danida

ウポジラガバナンスプロジェクト(Upazila Parishad Governance Project, UZGP)もUPGPと同様の目的を持ち、「地方政府と関係者のキャパシティを強化し、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals, MDGs)を達成するための参加型地方開発サービスの供給を育成する」こととしている。

#### 3.6.4 シャリーク:SDC

2006年より開始されたシャリークは、スイス開発公社(Swiss Development Corporation, SDC)の支援によって、地方行政サービスの改善を図ることによりバングラデシュの貧困削減の課題に取り組んでいる。このプロジェクトは、ユニオンとウポジラレベルの地方行政機関のキャパシティを強化することと、地方レベルでの決定プロセスへの住民参加を支援することを目的としている。

#### 3.6.5 民主的地方行政強化(SDLG): USAID

米国国際開発庁(United States Agency for International Development, USAID)は、1990年代よりバングラデシュにおいて、地方のキャパシティ強化と地方分権化を支援している。民主的地方行政強化(Strengthening Democratic Local Governance, SDLG)プロジェクトの目的は、準国家レベルでの行政の透明性と参加性の向上と、国家レベルでの法律・政策改革を推進することにより、地方分権を推進、拡大することである。

### 3.7 地方行政分野における日本のプログラム

#### 3.7.1 地方行政分野における日本のプログラム

日本は、バングラデシュの農村開発と地方行政強化の推進支援において長い歴史を有しており、1986年から始まった農業・農村開発共同調査(1986～1990年)、農村開発実験共同調査(1992～1995年)が続いた。後者の調査によって、「リンクモデル」の概念が最初に開発された。リンクモデルとは、ユニオン自治体、ユニオンレベルで業務を行う関連部局、地元の市民団体を水平的にリンクし、また、ユニオンと区(Ward)、ユニオンとウポジラを垂直的にリンクするものである。このリンクモデルはさらに、参加型農村開発プロジェクト(Participatory Rural Development Project, PRDP、2000～2004年)において、精緻化され、拡張された。この成功が、PRDP2(2005～2010年)へと継続された。

#### 3.7.2 参加型農村開発プロジェクト(PRDP)とそのフェーズ2(PRDP 2)

参加型農村開発プロジェクト(PRDP)は、バングラデシュ農村部における、リンクモデルの現場での実用性と適応性を検証するために開始された。PRDPは、ユニオン調整委員会会議(UCCM)、村落委員会(Gram Committee, GC)、ユニオン開発官(Union Development Officer, UDO)の三要素を、活用するモデルである。四年間の実施期間で、以下の四つの成果を達成した。それらは、(1)有能なUDO、(2)機能するUCC、(3)GCによるコミュニティ参加、(4)バングラデシュ農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board, BRDB)のリンクモデル室(Link Model Cell)の新設、である。

PRDP2においては、その対象を15のユニオンに広げ、バングラデシュ政府によるリンクモデルの再現も明確にプロジェクトの目標とした。

#### 3.7.3 PRDP 2以降

PRDP2が、2010年5月に終了したのち、バングラデシュ政府とBRDBは、独自の予算を使って、リンクモデルを継続し、バングラデシュ全土に普及させることを目標としている。この拡張プログラムは、2009年に以下の枠組みによって開始された。

2009年から、2014年の間に、このプログラムは、全てのディストリクトを含む200のユニオンを対象とした。その予算は、5億タカで、すべてバングラデシュ政府の予算である。

### 3.8 日本の対バングラデシュ国別援助計画およびJICAの援助戦略

#### 3.8.1 日本の国別援助計画

日本はその「対バングラデシュ国別援助計画(Country Assistance Program, CAP)」において、「バングラデシュ側の一層の自主性・自助努力(オーナーシップ)により、事業の開発効果を上げ、持続性を確保していくこと」を基本方針としている。「これまでの開発、社会変容の過程で生じた格差を中長期的に是正する方向で支援を行う」ことも述べている。

この中で本事業は、重点分野(中目標)「(2)社会的脆弱性の克服」における「開発課題2-2(小目標)行政能力向上」中の「行政能力向上プログラム」に位置づけられる。本事業は、「中央から地方までの一貫した行政サービスの質と量の向上」に直接寄与する。

#### 3.8.2 JICAの地方行政支援戦略

JICAは、上記CAPを支援する分析作業において、地方政府と農村部におけるサービス提供における行政能力の強化を重視している。社会の脆弱性の克服の四つの優先分野の内、「行政能力向上」と「農村開発」の二つの分野が本事業との関連が高い。

### 3.9 地方政府職員のキャパシティ・ディベロップメント

政府の研修所と開発パートナーは地方行政機関の職員に以下のような研修機会を提供している。

### 3.9.1 地方行政機関の研修所

#### (1) 国立地方行政研修所 (NILG)

1969年に設立された国立地方行政研修所(NILG)は、その目的を、開発、研修、研究、良い統治を組み込んだアドボカシー活動を行うことにより、すべての人々の幸福のための効果的かつ効率的なサービスを提供するために、地方行政機関の能力を強化することであるとしている。NILGは、都市および農村双方の地方政府の、選ばれた職員(ユニオン、ウポジラ、ディストリクトの代表や議員)や、市や市公社の市長や議員など)に対してオリエンテーション研修を組織している。

#### (2) 農村開発アカデミー (RDA)

農村開発アカデミー(RDA)は、1974年に北部のボゴラディストリクトに、農村開発に関する研修、調査、行動調査を専門とする国立研修所として設置された。当初は、農村開発における社会的組織的側面に重点を置いていたが、次第に農業技術の開発に重点が置かれるようになった。

#### (3) バングラデシュ農村開発アカデミー (BARD)

中部のコミラディストリクトにあるバングラデシュ農村開発アカデミー(BARD)は、1959年に研修、調査、農村開発実験のための国立機関として設置された。

#### (4) 国家計画開発アカデミー (NAPD)

国家計画開発アカデミー(NAPD)は、計画と開発に関する政府職員のキャパシティの強化のために、1980年に開発プロジェクトとして始まった。

#### (5) バングラデシュ経営研修所 (BIM)

バングラデシュ経営研修所(BIM)は、1961年に設立され、ダッカ、チッタゴン、クルナに研修施設を有している。BIMの目的は、(1)官民、NGOの商業・工業分野の各組織における経営者を研修、育成すること、(2)研修、調査、コンサルティングを通じて、経済各セクターの生産性を向上させること、である。

### 3.9.2 国際ドナー支援によるキャパシティ・ディベロップメント・プログラム

#### (1) JICA 支援による PRDP 2

PRDPの活動を継承するために、PRDP2では、人材開発が最重要コンポーネントであり、以下のような研修モジュールがあった。

表 3.8.1 地方政府職員への研修 (PRDP 2)

プログラム名	研修モジュール	対象
PRDP 2	公務員への研修プログラムのオリエンテーション	中央、ディストリクト、ウポジラ、ユニオン各レベル
	重点的・継続的スキル及び業務内研修(OJT)	UDO及びその他の職員
	UCCM参加者のためのスキル研修	全てのUCCM参加者 (GC、UP、NBDs、NGOなど)
	交流及び相互訪問プログラム	全ての関連GCなど

出所：JICA資料より調査団作成。

2007年の中間評価では、全てのパイロット地域で、UCCMが定期的に行われ、全ての関係者が、責任感を増しているとした。同評価は、また、地方行政におけるファシリテーターとしてのUDOの

重要性を認識し、ユニオン自治体を対象とする LGSP とのさらなる協力を提言した。

## (2) 世界銀行支援による LGSP・LGSP2

このプロジェクトはバングラデシュ全土のユニオン自治体に対して、無償資金とキャパシティ構築を提供した。ユニオンは毎年監査を受け、監査結果が良いとさらに無償資金を受け取ることができた。既存の LGSP2 のコンポーネントは以下のとおりである。

- 地元サービスを改善し、説明責任とパフォーマンスのインセンティブを与えるために、ユニオンに直接ブロックグラントを提供する。
- 上位及び下位への説明責任を強化するために、ユニオン内の透明性と情報提供後意思決定を支援する。
- ユニオンが責任を持って公共財とサービスを提供するキャパシティを構築する。また、主要な中央官庁が、政策を作成し、地方政府システムを効果的に管理することを強化する。
- 財務管理、調達、セーフガード、苦情救済と増分運用コストを含め、プロジェクト管理を支援する。

## (3) UNDP 支援によるウポジラガバナンスプロジェクト (UZGP)

UZGP (2011～2016 年) は、より機能的な民主的、透明性と説明責任機関としてのウポジラ自治体 (Upazila Parishad, UZP) のキャパシティを強化することを目指している。この目的のもと、UZGP は UZP のための研修を提供している。ウポジラ自治体マニュアルに基づき、UZP の法律上・行政上の構成、常任委員会、開発計画と予算、財務管理や資源動員に関する一般的な情報がウポジラ自治体正副代表、ウポジラ行政官 (Upazila Nirbahi Officer, UNO)、教員、LGED 技師、家族計画官、農業官に対して、5 日間の基礎訓練が提供された。この基本研修に加えて、UZGP は、これらのウポジラ自治体職員のために、「計画と予算」「リーダーシップ、チームビルディング、管理」および「財務管理と公共調達規則」などの特別研修コースを有している。

## 第4章 ウポジラサンプル調査

### 4.1 目的と方法

本調査の中で、調査対象地域内のウポジラの実際の情報や意見を収集・比較検討し、本事業の形成に役立てるため、「ウポジラ開発ベースラインサーベイ」を実施した。目的は、調査対象地域内のウポジラの実際の情報や意見を集め、地域ごと等で比較することである。

### 4.2 サーベイ対象ウポジラ

25のウポジラが調査対象として事前に選定された。これらのウポジラには、立地、人口、経済状況などに、幅広い特徴がある。多くのウポジラが、SDLG、UZGP、PRDPの支援を受けている。

### 4.3 サーベイの範囲

本サーベイは、ウポジラ自治体の様々な関係者からの情報や意見を収集することもその範囲とした。多くのアンケート質問は数値化されているため、結果は定量的に分析することができる。

### 4.4 入札手続きと結果

本調査団は、既存の実績などをもとに5つのコンサルティング会社を選定し、2014年8月19日にプロポーザル提出を依頼した。同月27日の締め切りまでに四社がプロポーザルを提出した。QCBS(Quality and Cost Based Selection, 質とコストによる選定方法)により、1社(バングラデシュ開発学研究所, Bangladesh Institute of Development Studies, BIDS)を最終選定し、契約した。サーベイは、9月より11月末まで実施され、最終報告書が提出された。

### 4.5 サーベイの結果

サーベイの結果は、最終報告書のAppendix1に記されている。

## 第5章 事業の概略設計

### 5.1 事業のプロセス

#### 5.1.1 事業の全体プロセス

サブプロジェクトを申請できるウポジラ(選定ウポジラ)を2段階で選定する。第一段階は、前提条件指標群を用いて、本事業のサブプロジェクトを実施できる最低限の能力があるかを検討する。

これら前提条件の指標でウポジラをスクリーニングした後、残りのすべてのウポジラに対して、事業開始前に確立されたガバナンス指標(後述)の点数に従ってランクが付けられる。最初のラウンドでは、上位100位までにランクされたウポジラが、資金援助の対象となる。本事業は、毎年、パフォーマンス評価を実施し、すべてのウポジラをカバーするために徐々に選定ウポジラの数を増加させる。

### 5.2 対象ウポジラの選定枠組み

#### 5.2.1 ウポジラ選定の合理性

2014年11月時点で、489のウポジラがある。事業を実施するために、いかに、「適切な」公共サービスの提供とインフラストラクチャーの開発をするかが、重要である。また、LGDの事業実施能力から、徐々に対象ウポジラを増やすことが合理的である。

#### 5.2.2 第一段階：前提条件指標群による資格審査

本事業は、全てのウポジラを以下の前提条件によって審査し、一つでも満たさないウポジラを除外する。この審査の目的は、開始時点において、準備の整っていないウポジラを除外することである。以下の4条件が適用される。

- 直近3年間のADP実施と報告の現状
- ウポジラ自治体法(Upazila Parishad Act)の38項、42項に基づく予算と開発計画の有無
- 17の常設委員会の現状
- 月例会合が適切かつ定期的に開催されているか

なお、この条件に満たないウポジラも、コンポーネント2のキャパシティ・ディベロップメントの対象になる。

#### 5.2.3 第二段階：ランキング

ウポジラ自治体の行政パフォーマンスを測定するために、ウポジラ行政の四つの重要分野に関して、パフォーマンス指標を設定する。

- ウポジラ自治体法1998(2009年、2011年改訂)と関連する法令に基づく制度的キャパシティ
- 財政管理キャパシティ
- 開発計画・予算にかかるキャパシティ
- 透明性と説明責任

それぞれの分野において、4つの特定の指標を設ける。最初の年は、指標によるランキングによって、上位100位までのウポジラが、本事業によって資金援助を受けることができる。選定ウポジラ数は、毎年100ずつ増え、以下のようになる。

1年次 100 ウポジラ(上位100)

2年次 200 ウポジラ(上位200)

3年次 300 ウボジラ(上位 300)

4年次 400 ウボジラ(上位 400)

5年次 400 以上のウボジラ(除外されていない全て)

### 5.3 パフォーマンスに基づく配分

#### 5.3.1 パフォーマンスに基づく配分の導入に関する考え方

本事業におけるパフォーマンスに基づく配分(PBA)の考え方は、UPGP や LGSP のパフォーマンスに基づく無償資金(PBG)と同様である。同時に以下の点を考慮した。

- UPGP と LGSP では対象となる地方政府がユニオンであるが、本事業では、ウボジラを対象としている。評価視点の継続性の観点から、UPGP、LGSP、UZGP のこれまでの成果を継承する。
- これまでのプロジェクトでは、用途を限定しない無償資金を提供していたが、本事業では、実際のニーズに基づいたサブプロジェクトに資金提供する。このため、初期値である「基本金額」を設定せず、ウボジラからの「申請可能上限額」を設定することになる。
- 本事業は、地方行政のみならず、サブプロジェクトの実施プロセスも評価する。サブプロジェクト実施プロセス中に、あるウボジラに不適切な行為があり、監査プロセスでも確認された場合には、そのウボジラは、次のラウンドで低く評価されるか、保留される。

#### 5.3.2 パフォーマンスに基づく配分の方法

##### (1) 第1ラウンド及びそれ以降の配分

対象ウボジラの選定後、PMU は、収集したパフォーマンス指標によって申請可能な総額を設定する。第1ラウンドにおいては、選定された100ウボジラ全てが、500万タカの申請可能枠を持つ。第2ラウンドにおいては、パフォーマンス指標によって、それぞれの申請可能上限額が増減する。第2ラウンドから参加するウボジラは500万タカから始まる。

##### (2) 係数

パフォーマンスとサブプロジェクトをつなぐために、2つの係数を設定する。1つは、パフォーマンス係数であり、もう一つはパフォーマンス変化係数である。

パフォーマンス係数は、上記パフォーマンスの絶対値による。これは、40%から100%まで変動する。

パフォーマンス変化係数は、上記絶対値の変化による。これは、-20%から+20%まで変化する。

##### (3) 次回申請可能上限額

前ラウンドのパフォーマンスにより、申請可能上限額は、-100%から、+40%まで、変化する。あるウボジラの上限額が、サブプロジェクト1件の下限額(100万タカ)を下回った場合には、次のラウンドには申請できない。

### 5.4 実施体制

#### 5.4.1 実施体制の概要

本事業の実施機関はLGDである。運営委員会(S/C)が設置され、本事業の実施に関して全体的な指導監督を行う。LGD内にプロジェクト管理ユニット(PMU)が設置され、日常の事業運営管理を行う。地方とサブプロジェクトレベルでは、ウボジラ自治体とウボジラ行政官(UNO)が共同して、サブプロジェクトの実施に責任を持つ。

さらに、地方では、ウポジラ開発ファシリテーター(UDF)の展開により、事業管理が強化される。図 5.4.1 にこの制度設計を示す。

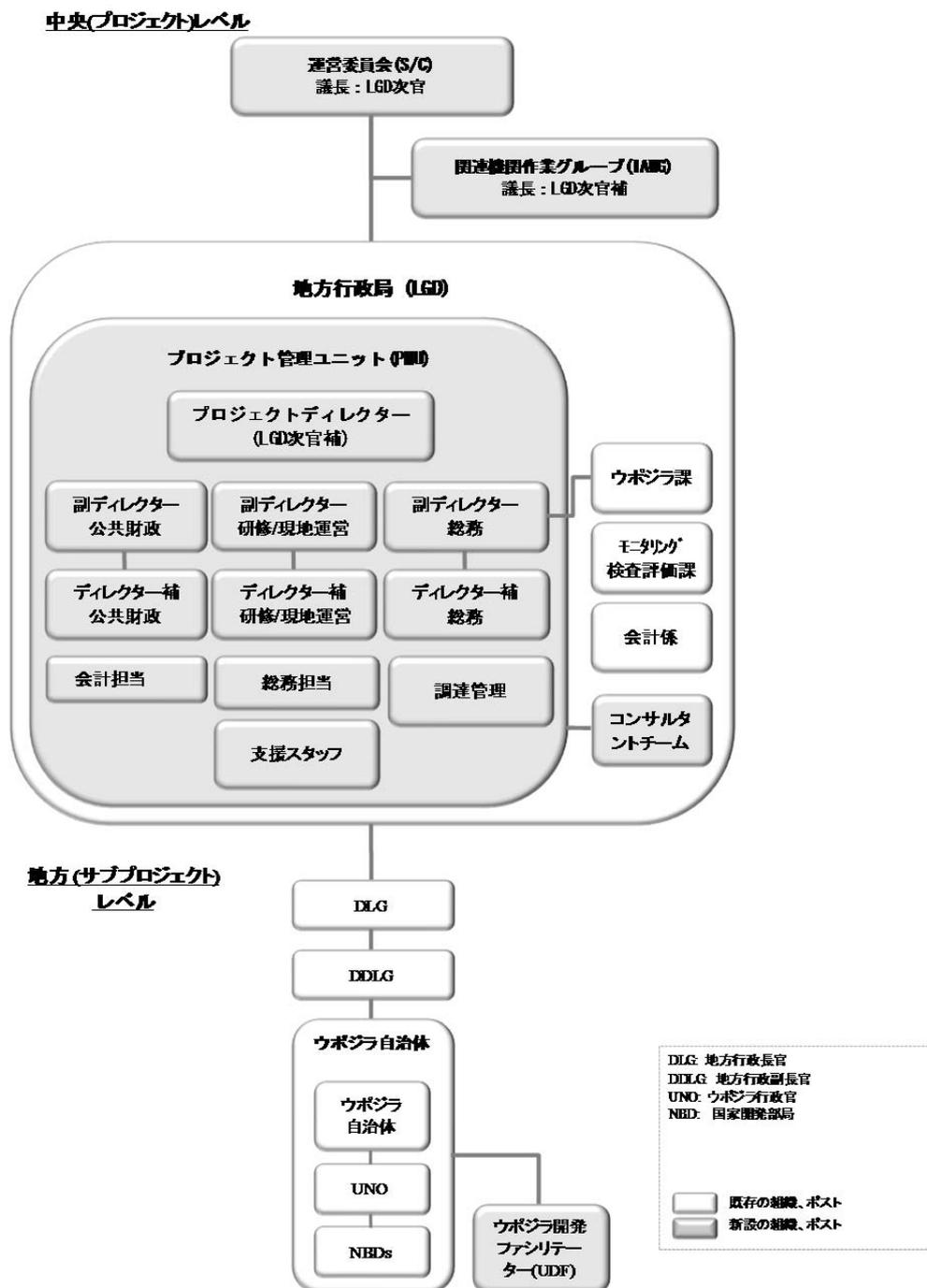


図 5.4.1 制度設計の概要

#### 5.4.2 関連機関の役割と責任

以下に関連機関の役割と責任を記載する。事業実施期間中に新規に採用されるポジションについては、資格や必要条件を示す。

##### 中央レベル

**(1) 運営委員会 (S/C)**

運営委員会(Steering Committee, S/C)は、本事業の最高政策決定機関である。委員会は年に二回開催され、委員会の他に、必要に応じて議長が委員会を招集する権限を持つ。融資が有効になってから、2ヵ月以内に最初の委員会を開催する。LGD のウポジラ課が事務局となり、PMU の支援と共に、運営委員会の会合に必要な調整等を行う。

**(2) 関連機関作業グループ (IAWG)**

関連機関作業グループ(Inter Agency Working Group, IAWG)は、運営委員会に先立ち、年に二回開催される。加えて、運営委員会議長が、招集することができる。

**(3) 地方行政局 (LGD)**

事業の実施機関として、地方行政局(LGD)は、PMU の支援を以て中央と地方の双方で、事業の実施を監理する。また、事業のパフォーマンスについて、最終的な責任を有する。ウポジラ課、モニタリング検査評価課、会計係など、LGD 内の関連部局は、地方レベルでのモニタリング調査、地方政府との連絡(上限額の通知など)、資金配布などに関して、PMU とその他中央省庁と密接に作業する。

**(4) プロジェクト管理ユニット (PMU)**

プロジェクト管理ユニット(Project Management Unit, PMU)は、事業管理のみを行う LGD 内の一時的な組織であり、事業の終了とともに解散する。

**地方レベル**

**(5) 地方行政長官 (DLG)**

地方行政長官(Director, Local Government, DLG)は、LGD と地方政府の間をつなぐ政府機関として重要な役割を持ち、LGD から各管区(Division)に配置されている。DLG は、地方政府による行政と開発事業を検査する権限を持っている。所定の機能に加え、本事業においても、様々な役割が期待されている。

**(6) 地方行政副長官 (DDLG)**

地方行政副長官(Deputy Director, Local Government, DDLG)は、LGD から、各ディストリクト(District)に配置されている。主な役割は、ユニオン、ウポジラ、2 級・3 級市を監督・諮詢することと DLG と LGD への報告である<sup>4</sup>。

**(7) ウポジラ自治体代表 (Upazila Parishad Chairperson)**

「ウポジラ自治体法 1998」によって、ウポジラ自治体の義務と権限が定められている。ウポジラレベルにおいては、ウポジラ自治体代表とウポジラ行政官(UNO)がともに、本事業によって資金協力を受ける活動に責任を有している。

**(8) ウポジラ行政官 (UNO)**

ウポジラ自治体の最高経営責任者として、ウポジラ行政官(UNO)は本事業によって資金協力を受ける活動の日々の運営・管理に責任を有している。

---

<sup>4</sup> LGD 通達(2013 年 7 月 14 日付)

## (9) ウボジラ自治体・関連国家開発部局 (NBDs)

本事業における機能と役割は以下のとおりである。

- 各セクターの現状の詳細を提示することにより、5 年計画と年次計画の作成に貢献する。
- 優先開発活動(インフラストラクチャーとキャパシティ・ディベロップメント)の特定を支援する。
- サブプロジェクトのプロポーザルと入札書類の準備と支援
- 実施された案件の取りまとめと維持管理に責任を持つコミュニティ組織への助言により、サブプロジェクトの運営管理を支援する。

## (10) ウボジラ開発ファシリテーター (UDF)

本事業を実施するために必要とされる全体的なキャパシティが、ウボジラレベルでは十分ではなく、事業の実施には様々なリスクがある。これらのリスクを低減させるため、本事業の実施に際しては、事業が支援するファシリテーター(ウボジラ開発ファシリテーター、UDF)をウボジラレベルで展開することとする。UDF は、DDLG の監督と PMU の技術指導の下、ウボジラレベルにおいて、UNO と関連職員を支援し、触媒的な役割を果たすものとする。

### その他関連機関

## (11) 計画委員会 (PC)

計画委員会(Planning Committee, PC)は、バングラデシュの中央計画官庁である。PC は、バングラデシュの開発計画における目的、到達目標、戦略、政策手段を決定する権限を持っている。また、PC は、投資プロジェクトの審査とインパクト分析に責任を有している。

## (12) 地方行政技術局 (LGED) ・ 公衆衛生工学局 (DPHE)

地方行政技術局(LGED)と公衆衛生工学部局(DPHE)は、LGD の下にある部局である。LGED の主要な義務は、農村部における水資源と交通インフラの建設と維持であり、DPHE は水供給と衛生施設に責任を有している。これらの組織は、本事業が対象とするサブプロジェクトと同様の農村インフラ分野において、計画、施工、維持に深くかかわっており、対象となるウボジラ自治体及び関連領域における案件/活動の実施に際して、その準備、施工、運営管理の技術的レビューと支援を行うことが期待されている。

## (13) 国立地方行政研修所 (NILG)

国立地方行政研修所(NILG)の事業目的は、地方自治体(LGIs)のキャパシティ構築の支援を行うことである。NAPD、BIM、RDA のような他の政府研修機関と共に、NILG は、UZGP や LGSP2 の下では、研修を行う中心的な役割を果たしてきた。

## (14) C&AG-FAPAD

外国援助プロジェクト監査総局(Foreign-Aided Projects Audit Directorate, FAPAD)は、会計監査総長(Comptroller and Auditor General, C&AG)下の一部局であり、政府部門におけるすべての外国援助プロジェクトの監査を行っている。FAPAD は毎年約 400 に及ぶ外国からの融資と技術協力プロジェクトの監査を実施している。

## 5.5 サブプロジェクトの対象範囲とその選定

### 5.5.1 サブプロジェクトの選定

本事業におけるコンポーネント1では、選定ウボジラが、公的サービス提供改善のための開発活動を実施することを支援する。これらには、農村インフラ開発や、キャパシティ・ディベロップメントなど、ウボジラの実際のニーズによって予算請求がなされる活動が含まれる。選定ウボジラは、各ウボジラの開発の計画の中から、サブプロジェクトを特定し、適正なウボジラ自治体の公式決定プロセスを経て、申請書を用意する。一般に、対象となるサブセクターは、公共投資によって公的固定資本形成に資するような公共財である。具体的には、5年以上の償却期間を有する耐久財としての施設や機材である。そこで、コンポーネント1では、以下の二つのタイプのサブプロジェクトを支援する。

- 資本形成プロジェクト：農村インフラなどのサブプロジェクト
- 非資本形成プロジェクト：キャパシティ・ディベロップメントなどのサブプロジェクト

### 5.5.2 適格分野(ポジティブリスト)

コンポーネント1におけるサブセクターの適格分野(ポジティブリスト)を表5.5.1に示す。

**表 5.5.1 適格分野(ポジティブリスト)**

サブセクター	適格分野(ポジティブリスト)	除外
農村道路(ウボジラ道路、ユニオン道路、村道) 排水	- 橋梁、現道改良、拡幅、リハビリテーション、定期補修(オーバーレイ) - カルバート及び新規排水路	- 日常補修(穴埋め、清掃、除草) - 日常補修(排水溝の清掃)
教育・医療施設 政府庁舎	- 新規建設、拡張、構造変更、大規模補修 - 機材更新(建具、電気設備、給排水設備)	- 水光熱費 - 日常補修(清掃、ガラス交換など)
教育設備・機材	- 教室内設備(生徒用机椅子、黒板、教壇) - 車いす用スロープ - 学校・クリニックへのアクセス道路 - スクールバス	- 水光熱費 - 消耗品(チョーク、教科書、ノートなど) - 教職員の福利厚生
医療設備・機材	- 医療機器・家具(医療器具、検査機器、患者用ベッド) - 分娩設備・機材 - 救急車	- 医薬品、使い捨て器具 - 職員用車両 - 職員の福利厚生
給水機材	- 新規鑿井、既存井戸のリハビリ - ポンプの更新 - 給水管の更新・新規配置 - 雨水貯留タンク	- 井戸や水道管の清掃などの日常補修
農業	- 農業施設・構造物 - 農業用水施設(灌漑・農業排水) - 公共施設(加工施設・設備、集荷施設、市場) - 倉庫、輸送機(車両)、卸売市場	- 農民の私的財となるもの
防災関連	- サイクロン・シェルター - 災害復旧工事(道路、池、給水、トイレ)	- 個人宅への工事
キャパシティ・ディベロップメント	- ウボジラによる公共投資のフィージビリティ調査(環境影響評価を含む) - ウボジラの中長期的開発に資するウボジラ職員(NBD職員も含む)の研修 - 女性開発フォーラム - ボランティアによる自営活動 - 災害復旧/防災活動へのボーイスカウトの派遣	- 外国での研修

### 5.5.3 不適格分野(ネガティブリスト)

サブプロジェクトが以下の不適格分野の一部でも含む場合は、コンポーネント1からの支援は受けられず、選定プロセスより除外される。以下のように不適格分野を設定する。

- 自然環境や社会に重大で否定的な影響を及ぼすもの
- 申請時に、用地の取得が終了していないもの
- 用地収用コストを含むもの
- 給与及び旅行費用
- 文化活動
- 研究活動
- ウポジラの所管業務範囲外のもの(河道改良、鉄道、電気通信、電力、空港など)
- 警察・軍用経費

### 5.5.4 サブプロジェクトの上限及び下限

本事業には、それぞれのサブプロジェクトに以下のような上限と下限を設ける。

資本形成(インフラ)サブプロジェクト

- 上限 500 万タカ/サブプロジェクト
- 下限 100 万タカ/サブプロジェクト

非資本形成(キャパシティ・ディベロップメント)サブプロジェクト

- 上限 申請総額の 20%
- 下限 10 万タカ/サブプロジェクト

### 5.5.5 サブプロジェクトの選定

申請されたサブプロジェクトが適格分野にあり、不適格分野の要素を含まなければ、基本的に選定される。サブプロジェクトが、適格分野にも不適格分野にもない場合には、個別に審査される。サブプロジェクトが、不適格分野のどの要素を含んでも選定されない。

## 5.6 環境社会配慮

以下の表 5.6.1 に想定するサブセクターごとの環境クリアランス証明書(ECC)の必要条件を、現時点でわかる範囲で示す。

表 5.6.1 適格分野における ECC 必要条件

サブセクター	ECC 必要条件
農村道路(ウポジラ道路, ユニオン道路, 村道)及び排水	・分類 Orange B (スケジュール 1、63 項)
教育・医療施設 政府庁舎	・「病院(51 項)」/技術的工作物- 分類 Red.
給水機材	・水、電力、ガス配分 敷設、再敷設、拡張(64 項)- 分類 Red 注: 小規模の場合、Orange B となることもある。
排水	・総延長 > 100 m - 分類 Red. 総延長 ≤ 100 m - 分類 Orange B
農業	・牛舎(都市部 10 頭以上、農村部 25 頭以上(51 項)) - 分類 Orange B. ・鶏舎(都市部 250 羽以上、農村部 2,000 羽以上(52 項))-分類 Orange B. ・小麦/米/ウコン/唐辛子の粉引機脱穀機(20 馬力以上(53 項))-分類 Orange B ・技術的工作物: 1 万タカ以上 分類 Red
防災	・サイクロン・シェルター 6 階建て以上(農村部) - 分類 Orange B 10 階建て以上(都市部)- 分類 Orange B ・被害を受けたインフラストラクチャー施設の修理、リハビリは、ECC が必要である。カテゴリーは、修理事業の規模による。

出所: JICA 調査団

## 5.7 運営維持管理体制

### 5.7.1 概要

サブプロジェクトの内容は事前に決められていないが、ウポジラ自治体が農村道路とリハビリテーションを優先して申請することが想定される。同様に、村落給水と衛生施設、校舎、庁舎、サイクロン・シェルターも、申請されるであろう。

本事業によるサブプロジェクト建設後、どのような維持管理体制が必要であるかを、農村道路と、給水・衛生システムの場合について、現状を記載する。本事業においては、農村インフラの現行の維持管理体制について、現状とは別に特段の維持管理体制を要求しているわけではない。

### 5.7.2 農村道路

LGED は、道路を 4 つに分類している。LGED は、全てのウポジラ道路とユニオン道路の建設と維持管理に責任を持ち、地方政府が村道の建設と維持管理に責任を持っている。したがって、ウポジラ自治体は、村道(B タイプ)を管轄する。しかし、実際には、LGED が、村道(B タイプ)の維持・リハビリを行っている。現在、ウポジラ自治体の維持管理予算はほとんどない。このため、村道の維持管理費用は少ないものの、地方政府には、大きな負担と考えられている。

### 5.7.3 給水・衛生システム

ウポジラの技術・管理能力が限られていることから、ウポジラ自治体自身が給水システムを計画・開発することはほとんどない。しかし、運営維持管理に関しては、ウポジラの役割はより明確である。「国家安全な給水・衛生政策 1998」では、農村委員会が、ハンドポンプと井戸の運営維持管理に責任を持つことを明確にしている。従来は、給水・衛生サービスは、ほとんど無料で供給されてきたため、利用者のコスト負担と運営維持管理は、無視されてきた。

制度と財政上の体制は状況や技術によって異なるものの、運営維持管理における地方政府の関与

は低かった。利用者とコミュニティ組織は、上記政策に基づき、運営維持管理に責任を有している。

## 5.8 ウポジラにおける追加要員：ウポジラ開発ファシリテーター

現状の地方行政システムのキャパシティを向上させることを主な目的として、ウポジラに追加的に要員を配置し、事業の実施を促進することが必要とされる。追加要員は、ウポジラ開発ファシリテーター (Upazila Development Facilitator, UDF) と名付けられ、本事業の負担で派遣される。

## 5.9 ウポジラ開発ファシリテーターの業務内容

ウポジラ開発ファシリテーター (UDF) は、DDLG の監督の下、PMU からの技術指導を受け、一義的には、ウポジラレベルにおいて、UNO と関連機関が規定の業務を行うことを支援する触媒的な役割を果たす。その主要な役割と機能は以下のとおりである。

コンポーネント 1 で選定されたウポジラの一つに常駐し、ウポジラ自治体に以下の支援を行う。

- 開発計画の策定 (5 ヶ年及び年次)
- 開発プロジェクトの特定 (開発計画に基づいて選定されることを確認)
- サブプロジェクト申請書の作成
- 同申請書の LGD/PMU への提出
- 予算策定
- サブプロジェクトの実施
- 財務管理
- サブプロジェクトのモニタリング
- 年次・四半期進捗報告書の作成
- その他上記の業務に必要とされる調整

原則として UDF は一つのウポジラに最長 2 年配置され、2 年ごとに次のウポジラに異動する。本事業初年度に 100 のウポジラが対象となることから、第一年次に 100 人、第二年次にさらに 100 人を採用し、第三年次には、最初に採用した 100 人が新規にサブプロジェクトの対象となったウポジラに異動する。

## 5.10 必要とされる研修

ウポジラ自治体正副代表と委員、UNO、関連部局員、LGD 職員などの全ての関係者の技術的・制度的キャパシティを向上させることにより、本事業の成功につながる。地方レベルのプロジェクト管理を強化するために UDF に確実に必要とされる能力を持たせることが必要とされている。必要とされる研修とその内容は以下のとおりである。

### 5.10.1 キャパシティ・ディベロップメントのための研修方法

研修は中央および地方において、カスケードモデルを使って実施される。研修は、LGD、PMU、研修機関へのキャパシティ・ディベロップメントと説明から始まる。LGD と PMU は、研修機関のマスター・トレーナーを養成する。マスター・トレーナーは、TOT (トレーナー研修) を行い、ウポジラ自治体職員がサブプロジェクトを計画、予算付け、モニターするために必要なスキルを習得することを支援する。また、ウポジラ自治体法などの基礎的な知識をウポジラレベルでの職員 (ウポジラ自治体職員、NBD 職員) に理解してもらう。

この研修を受けた職員は、サブプロジェクトの管理に関わる関係者に、申請書作成などの研修を行う。マスター・トレーナーは、サブプロジェクトの管理プロセスに関して UDF の研修も行う。ま

た、LGD と PMU は、DLG と DDLG が、ウポジラレベルでのプロセスを監督できるように説明を行う。

## 5.10.2 研修内容

以下に研修内容を示す。

### (1) 国レベル研修

- A1 UDF 赴任前研修
- A2 UDF 赴任後研修
- A3 ウポジラ課強化研修
- A4 LGD 事業説明
- A5 PMU/マスター・トレーナー向け TOT 研修
- A6 調達規則研修

キャパシティ・ディベロップメントは、制度構築から始まり、事業それ自体の研修に広がる。A3～A6 は、LGD、PMU、研修機関に対する説明と研修である。

### (2) 地方レベル研修

- B1 監督官向け説明
- B2 ウポジラ自治体計画・サービス提供基礎研修
- B2(b) 新任者向けウポジラ自治体計画・サービス提供基礎研修
- B3 プロジェクト形成、管理モニタリング、特別研修
- B3(b) 新任者・2009 年選挙以降着任者向けプロジェクト形成、管理モニタリング、特別研修
- B4 申請書作成
- B5 非選定ウポジラ自治体向け研修

本事業は、ウポジラレベルにおけるサブプロジェクトの円滑な実施のために、DLG と DDLG の既存の監督機能を活用する。B1 は、監督者となる高官(DLG、DDLG)及び一部の UDF にプロジェクトを理解してもらい、UDF とその役割をディストリクトレベルに導入するものである。

B3 と B3(b) は、選定ウポジラがサブプロジェクトの申請書を作成するための研修である。これら研修は、ウポジラの関連部局員が、サブプロジェクトを形成、管理、モニターするために必要なスキルを提供するものである。B3 と B3(b) に参加した研修員は、ウポジラ自治体メンバー、常設委員会正副委員長に対して、サブプロジェクトとして適切な活動、調達方法、環境社会配慮、行動計画(B4)を理解してもらうことが期待されている。B5 は、非選定ウポジラを対象とし、パフォーマンス指標が重視する四分野(制度的キャパシティ、財政管理、開発計画・予算、透明性と説明責任)の改善のための研修を実施する。

## 5.11 信用リスク/汚職リスク及び対策

開発パートナーにとって、資金が当初目的のために利用されなかったり、適切に計上されなかったりするリスクは大きな問題である。ウポジラレベルでのキャパシティと知識の不足によって、信用リスクが大きくなる可能性を含んでいる。この点で、これを緩和するための様々な事業の制度設計を以下のように取り込んでいる。

- サブプロジェクトの申請下限額の設定

- 開発資金の予測可能性の向上と適時送金
- 慎重な監査構造
- 厳格な報告システム
- UDF の展開による行政キャパシティの補強
- 情報公開

これらと関連して、反汚職モニタリングシートでは、本事業で取るべき対策について取りまとめている。

## 5.12 監査

本事業における監査方式は、以下のとおりである。

- C&AG 内の外国援助プロジェクト監査総局(FAPAD)が、外国開発パートナーによって資金協力されたプロジェクトの監査に責任を有しており、本事業も FAPAD からの監査を受ける。
- ウポジラレベルでは、開発基金(ウポジラ自治体の投資予算の一つ)が、(1)昨年度の経常予算の剰余金、(2)中央政府からの ADP、(3)当事業資金から構成される。この基金は、PMU が別途調達する民間の監査法人によって毎年監査される。監査法人は、インフラストラクチャー(例：道路、カルバート、水施設)に対する投資に対して物理的に検査する。基金が物品やキャパシティ・ディベロップメント活動に使われた場合には、監査法人はウポジラ自治体の資産台帳等を検査する。
- 全ての選定ウポジラは、規定の会計監査(及び環境監査)を受ける。また、全てのウポジラ自治体は、監査法人または研究機関によるパフォーマンス評価を受ける。
- 監査の内容は、(1)会計帳簿、記録、現金取引、銀行取引記録、資産台帳、(2)調達したインフラストラクチャーと物品の実物検査、(3)ウポジラ監査人から、DDLG、LGD、PMU へ提出された財務諸表への意見書の提供、(4)資金の詐欺・着服に関する報告、である。
- 財務・法令順守監査に加えて、サブプロジェクトの実施に伴い、パフォーマンス評価、環境社会配慮を通じて、PMU は、ガバナンスパフォーマンスをモニターする。
- 監査報告書は、品質確保のために別の監査法人によってレビューされる。また、会計監査協会や C&AG など関係者は、本事業下の年間監査を改善する方法について毎年検討を行う。

本事業における監査は、C&AG による監査を代替するものではない。本監査は、投資予算のみを対象としている。しかしながら、本事業は、C&AG(ウポジラ自治体を監査し議会に報告する役割を持つ)と密接な調整を維持するものとする。

## 第6章 提言

### 6.1 地方行政に係る政策提言

#### (1) LGDに係る課題と提言

本 JICA 調査団は、ウポジラ自治体と関連地方自治体がコミュニティに対して効果的にサービスを提供できていない原因について特定した。ウポジラ自治体に対して開発のための環境を提供し、障害を除外するために、LGD が今後五年間で以下のような改革を行うことを提言する。これら提言は、制度改善、人的資源/キャパシティ・ディベロップメント、財務管理、透明性/説明責任の四分野に及ぶ。

#### (2) 制度改善

- ウポジラ自治体法の改訂。地方政府の役割・機能、内部連携の明確化。地方政府の税収源を整理する。
- LGD の部門整理。
- ウポジラ自治体の組織構造を見直し、ウポジラ関係者の権限と機能を調整する。
- ウポジラの規則、規制、ガイドラインを完成させる。利用者にわかりやすいウポジラ自治体運用マニュアルを作成し、配布する。
- ウポジラ自治体のモニタリングシステムを強化する。特に、LGD 内モニタリング検査評価 (MIE) 課のキャパシティを向上させる。

#### (3) 人的資源/キャパシティ・ディベロップメント

- ウポジラ自治体に必要な人材を確保する。
- 包括的なウポジラ自治体人材開発フレームワークを開発し、それに基づく研修を行う。NILG や他の研修機関をこの目的のために強化する。
- ウポジラ自治体がウポジラレベルの研修コースを実施することを指導し、研修に役立つ教材を提供する。

#### (4) 財務管理

- ウポジラ自治体の ADP 配分システムの改善
- ウポジラ自治体による年次計画・予算の編成時期の見直し
- ウポジラ自治体の予算フォームを見直し、ウポジラ自治体とすべての NBD プログラムによるすべての活動を統合するようにする。
- 全てのウポジラ自治体に iBAS (予算会計総合システム) を導入し、予算と会計を相互にリンクさせる。
- ウポジラ自治体の監査システムを強化する。

#### (5) 説明責任/透明性

- ウポジラ自治体法執行システム、権限の強化：同法を執行するための適切なシステムがなく、法を補足する規則、通達等が必要である。
- ウポジラ自治体から下部組織への説明責任強化：ウポジラ自治体の予算や計画を掲示板やインターネット上で公開し、コミュニティからの意見を聴取する。ウポジラ自治体の歳入

と歳出(年次/四半期)、プロジェクト予算等を公開する。

### 6.1.2 LGSP 及び LGSP2 による進捗

バングラデシュ国内地方政府への権限移譲を進めるため、開発パートナーと共に、LGD は、地方行政セクター改革に取り組んできた。JICA 調査団は、LGSP 及び LGSP2 による以下のような優良事例や改革努力を認識した。

- 資源配分における慎重さの向上と、資金移転システムの改善
- 量と時間の予測可能性の向上
- 地方政府監査の強化
- 説明責任の向上

以上のような進捗の一方で、地方政府の効果と効率性の向上のために、以下のような努力が、必要とされる。LGSP の報告書は、以下の点を指摘している。

- 地方分権化システム(地方政府部分)の全体構成
- 地方政府の設置と機能に関する法律的枠組みの整備
- それぞれのレベルの政府に関する役割と機能の明確な定義
- それぞれの機能に相当した地方自治体各レベルへの財源(自主財源収入と財政移転の両方)割当て
- 政府の各レベルが有効に機能するための、適切な人的及び他のリソースの割当て
- 地方政府の制度的、技術的能力を開発するための国家プログラムの設計と展開
- 明確に規定された時間内に専任の政府機関がその政策を実施し、監督するための明確な責任の割当て