

## 要約

### 1. 評価の目的と実施方法

#### 1.1 背景と目的

Bangladesh は 1998～2000 年度の日本の二国間 ODA 供与額で第 10 位であり、日本は 2000/01 年度の同国への最大の ODA 供与国である。本評価では、 Bangladesh に対する日本の援助政策をレビューし、予定されている国別援助計画の見直しと、より効果的・効率的な援助の実施に参考となる教訓・提言を得ること、評価結果の公表により説明責任を果たすことを目的とする。

#### 1.2 評価の対象と枠組み

2000 年 3 月に策定された「 Bangladesh 国別援助計画」を評価対象とし、同計画の目的、策定・実施過程、成果を、「ODA 評価ガイドライン」に準拠して評価する。また、他のドナーによる Bangladesh 援助との比較、援助協調の実態についても分析する。

### 2. Bangladesh の開発と日本および他ドナーの援助の動向

#### 2.1 Bangladesh の政治・社会経済状況の推移

##### 2.1.1 独立以降～近年までの政治動向

1991 年 2 月の総選挙以降、二大政党を軸とする民主化が定着した。政情は概ね安定していたが、2004 年にはダッカで野党の集会を狙った爆弾テロ事件が頻発するなど、政治的対立が増している。ガバナンスの欠如は長年の課題であり、貧困削減にとって大きな足かせになっている。

##### 2.1.2 独立以降～近年までの社会経済概況

Bangladesh では民主化以降、積極的な経済自由化政策を展開し、92 年以降は年平均 4.8% の経済成長を達成すると共に、マクロ経済の安定化にも成功している。

一方、貧困削減は独立以来最大の課題である。平均寿命などの主要社会指標は着実に改善しているが、人口増加や男女間格差は依然として大きい。農村部の貧困は深刻で、人口移動によるスラム化の問題も生じている。また、洪水やサイクロン等の自然災害に加え、都市の大気汚染や地下水の砒素汚染等の問題が存在する。

#### 2.2 Bangladesh 国家開発計画の概要

1997 年からの第 5 次五ヵ年計画は、民間主導の経済開発を図りつつ、社会開発の観点からは、教育、保健衛生、給水、人口家族計画等に重点を置いている。その後、2003 年に IPRSP(暫定貧困削減戦略ペーパー)が策定されたが、その戦略目標は、1) 飢餓と慢性的な貧困からの開放による貧困削減と、2) ジェンダー格差の解消を伴う社会開発の 2 点で、

関連する指標について 2015 年までの達成目標値を掲げている。五カ年計画と比べると、IPRSP ではガバナンスを貧困削減の大きな障害として捉えるとともに、社会的弱者へのセーフティネット整備の必要性を打ち出している。PRSP(貧困削減戦略ペーパー)の策定では、地域住民などとの協議などの参加型プロセスを採用している。2005 年 1 月に策定された PRSP 案は、貧困層の経済成長に貢献する重要セクターの強化など 4 つの戦略ブロックと、良い統治の促進など 4 つの支援戦略で構成されている。

## 2.3 日本の対バングラデシュ援助の概観

### 2.3.1 1970 年代から 90 年代の援助

日本は二国間援助で最大の援助国であり、橋梁・道路・発電所等の基礎インフラから、近年では社会分野への援助も積極的に実施している。これまでの約 30 年間の援助総額は、他ドナーを含めた援助総額の約 16%を占める。独立以降、1980 年代までは商品借款を通じた国内経済の安定化支援や、電力等大規模インフラへの円借款供与などの有償資金協力が多くを占めた。無償資金協力と技術協力は、農業、保健・医療等の基礎生活分野、人造り、洪水対策分野への援助が中心だった。1990 年代は、橋梁などの運輸部門のインフラ整備支援が突出して増加した。技術協力は、運輸、灌漑・治水などの水資源管理や保健衛生まで広範に実施されている。1990 年代後半は、有償資金協力の割合が大幅に減少したが、これは債務救済無償の増加と、新規有償資金協力の停滞が大きな要因だった。

### 2.3.2 現行国別援助計画策定後の援助

2000 年 3 月策定の現行国別援助計画では **1.農業・農村開発と生産性向上、2.社会分野(基礎生活、保健医療等)の改善、3.投資促進・輸出振興のための基盤整備、4.災害対策**を 4 つの重点支援分野として位置づけている。さらに、共通課題として人材育成、制度面の強化、環境への配慮、留意点として、援助受け入れ能力の強化、他の援助国や国際機関との連携、NGO との連携等が打ち出されている。対象期間中の分野別配分を金額で見ると、投資促進・輸出振興のためのインフラ整備が約 6 割と最大のシェアを占める。一方、農村開発と社会分野に関しては主に技術協力や無償資金協力での協力が多く、援助件数では、社会分野での件数が最も多い。特に草の根無償を活用した保健衛生分野での実績が多く見られる。債務救済無償の供与は 2003 年まで続き、その後 2004 年 3 月には、約 1580 億円の円借款債務が免除された。

## 2.4 他主要ドナーの援助動向

バングラデシュではセクターワイドアプローチなどの援助協調が盛んで、初等教育では既に一定の実績があり、第 2 次初等教育開発プログラムが進められている。一方、保健分野は、政府組織改編の遅れからプログラムが停滞していたが、新たなセクタープログラム

が策定された。ガバナンス分野でもドナー間連携が進められている。

### 3. 対バングラデシュ国別援助計画に関する評価

#### 3.1 目的に関する評価

##### 3.1.1 日本の ODA 上位政策との整合性

国別援助計画の上位政策との整合性について、(旧)ODA 大綱、(旧) ODA 中期政策と比較分析した。援助計画の重点 4 分野は、(旧)ODA 大綱の「重点事項」と「原則」、(旧)中期政策の「重点課題」を反映したものであり、環境への配慮や NGO との連携促進への言及など、上位政策に配慮している。しかし、上位政策に示される「良い統治」や「ジェンダーへの配慮」については、間接的な言及に留まっている。

##### 3.1.2 バングラデシュの開発ニーズとの整合性

評価対象期間中のバングラデシュの開発計画である第 5 次五ヵ年計画、IPRSP と国別援助計画との整合性を検証した。国別援助計画は「貧困削減」を援助政策目標に掲げ、重点分野も、バングラデシュ政府の開発ニーズに対応している。しかし、ガバナンスの改善やジェンダー格差の解消については明示的には対応していない。2003 年に策定された IPRSP では、ガバナンスやジェンダーの課題がさらに強調されたほか、非農業部門の育成などの新たなニーズが生じているが、これらにも対応できていなかった。

一方、国別援助計画では、援助受入れ能力の強化や現地 NGO との連携を「援助実施上の留意点」で示している。これらはバングラデシュ政府が掲げる公益事業実施能力の強化や、IPRSP で示された現地 NGO との連携促進等の開発課題と整合している。

##### 3.1.3 他ドナーが把握していた開発ニーズ・援助政策との整合性

国別援助計画の上位目標である経済成長による貧困削減や、社会分野の改善等の重点分野は各ドナーとも多くの点で共通していたが、他ドナーはガバナンスの改善やジェンダー格差の解消を重要性の高い課題として捉えていた。また、他ドナーと比較すると、国別援助計画の重点分野やサブ分野は項目のみの記述で、どのようなアプローチで援助を実施するかが明確でなく、具体的な目標を設定していない等の違いが見られた。

##### 3.1.4 目的の評価に関する結論と考察

国別援助計画は、日本の経済協力政策、バングラデシュの開発ニーズ、他ドナーが捉えていた開発ニーズや援助政策と、概ね整合しており、妥当だったと判断できる。しかし、ガバナンスの改善やジェンダー格差の解消については、限定的な言及に留まっており、これらの問題の深刻さ等を考慮すると、より積極的に開発課題として位置づけるべきだったと指摘できる。また、各分野における援助目的や優先課題の設定、目的達成へのアプローチ、目標の具体化も今後検討すべきと考える。

## 3.2. 過程に関する評価

### 3.2.1 策定過程の適切性

国別援助計画は、外務省経済協力局が中心となり、当時のバングラデシュ政府の開発計画や、大使館・JICA・旧 OECF の意見を参考にして策定された。計画案はバングラデシュ政府にも説明され、合意を得るなど、開発ニーズを把握・反映する過程が取られていた。しかし、重点分野は 1990 年に経済協力総合調査団と合意された分野を踏襲しており、策定後 5 年間は見直されず、ニーズの変化への対応はとられなかった。

策定過程では多様な形態を持つ日本の援助を活かせるプログラム型援助が目指された。また、他ドナーの支援状況や、受入機関の組織力強化のための取り組みも検討され、それらの結果は、国別援助計画の「援助の方向性」等に反映されている。一方、一般国民や相手国に対する情報公開については改善の余地があると考えられる。

国別援助計画は、外務省・大使館を中心に計画案が策定されており、JICA や旧 OECF からもコメントを受けていたが、これら援助実施機関やバングラデシュ政府・他ドナーによる関与は比較的低かったと見られる。

### 3.2.2 策定過程の効率性

援助計画の策定は、計画の様式などの変更、他の国別援助計画策定作業との調整などから、公表までに約 2 年を要し、開発ニーズをタイムリーに反映するには長すぎたと言える。

### 3.2.3 実施過程の適切性

JICA の国別事業実施計画は、国別援助計画の重点分野に沿って開発課題を設定しているが、援助調整能力強化など、JICA 独自の取り組みも見られる。

JBIC は、2000 年に対バングラデシュ国別業務実施方針を策定したが、これは重点分野に、1)投資・輸出振興に資する基礎インフラ整備と、2)農業生産性の向上等に資する農業・農村開発を掲げており、国別援助計画を反映している。

2001 年頃から、大使館、JICA・JBIC・JETRO 現地事務所が、「バングラデシュ・モデル」と通称される連携体制を構築し(2003 年に正式に現地 ODA タスクフォースが発足)、重点セクターごとに設置されたワーキンググループによる情報の共有と分析、ドナーやバングラデシュ政府との協議などを行っている。同タスクフォースは、各重点セクター毎にセクター別援助方針を策定している。これは国別援助計画が各分野での取組み内容を十分に説明していないこと、各分野に関する知見の組織的蓄積や異なる援助スキームを包括する実施方針・計画が不十分であったこと、ニーズの変化に対応する必要性があったことが背景にあった。これらの取組は、援助の基本方針やスキーム、アプローチを具体化し、国別援助計画をニーズの変化に対応した援助戦略に落とし込んだものとして評価できる。

案件の発掘・形成段階では、現地 ODA タスクフォースなどによってニーズが把握され、バングラデシュ政府との定期協議などでも、開発ニーズと日本の援助の重点分野に沿う形

での要請案件の絞り込みや優先順位付けを要求している。一方、Bangladesh 政府は、Bangladesh の自然・社会経済・文化状況や技術レベルの十分な把握、支援の段階的引き上げや運営維持管理体制への継続支援を含む案件形成・実施を求めている。

実施過程を分析すると、専門家派遣の遅れなどで、具体的案件の実施に至らなかった例もあるが、全体として、国別援助計画に沿った協力実施や検討が行われている。

### 3.2.4 実施過程の効率性

JICA の国別事業実施計画は、約 6 ヶ月かけて策定されているが、今後は、現地 ODA タスクフォースのセクター別援助方針や JBIC の国別業務実施方針の策定・改定と連携することで、策定期間の短縮が期待される。

Bangladesh 政府からは、案件選定や実施までの調査期間の短縮や要請案件への早い回答、円借款の貸付実行の迅速化などの要請があった。この背景には、Bangladesh 政府側の体制や能力の問題もあるが、案件検討、採択から実施までの期間の短縮化や、案件検討状況の通知など、日本側が改善すべき点もあると考えられる。

スキーム間の連携は、インフラ整備、農村開発、社会分野で、資金協力と技術協力の連携が活発に実施されている。資金協力が実施された機関の運営能力向上や、農村開発モデルの普及効果なども期待される。社会分野での草の根無償協力、農村開発や砒素汚染対策での開発パートナー事業など、ニーズに合ったスキームが適用されていると考えられる。

現地 ODA タスクフォースでは、情報交換と意識・目的の共有化が進み、実施機関の効率を高めている。しかし、同タスクフォースは、セクターワイドなプログラムの策定には資金協力と技術協力の連携が大きな課題であり、現地機能の強化、各援助実施機関内の役割の明確化などが必要だと指摘している。

援助協調については、現地 ODA タスクフォースのセクターグループが、ドナー会議の分野別会合に参加し、各ドナーの情報を収集するとともに、同タスクフォースの活動成果をふまえた情報発信を行っている。また、保健、教育、砒素汚染対策での UNICEF との連携、インフラ分野での主要ドナーとの日常的な交流などが進められている。

しかし、セクタープログラムに関わった大使館や JICA 専門家は、日本がセクターワイドアプローチに積極的に参加するには十分な準備と戦略が求められ、現地での機動的な意思決定、人員体制の質と量の充実、援助手続きの柔軟性が必要と指摘している。他ドナーも、現地の権限の小ささやスキーム上の制約を、連携・協調を阻害する要因として挙げ、ガバナンスでの影響力行使や政策・制度強化への支援拡大を期待している。日本がプレゼンスを高めるには、現地人材の拡充や支援分野の明確化が有効だと指摘するドナーもあった。

NGO との連携では、社会分野を中心に草の根無償案件が多く実施されているほか、農村開発や砒素汚染対策などで日本・現地 NGO が活用され、コミュニティレベルの状況把握や生活向上への直接的な貢献、きめ細かな実施管理などの効果が見られる。大使館、JICA、JBIC は、現地 NGO との連携促進のために、情報の蓄積と共有が必要であると考えている。

### 3.2.5 過程の評価に関する結論と考察

国別援助計画は、開発ニーズ、他ドナーの支援状況、日本の経験や比較優位性などを検討した上で策定され、その過程は概ね適切だったと言える。しかし、援助実施機関・バングラデシュ政府・他ドナーの関与が低かったと見られる点、策定後に見直しが行われずニーズの変化に対応できなかった点、策定期間が2年に及んだ点は、改善すべきだろう。

案件は、国別援助計画の内容を反映した JICA/JBIC の国別実施計画や国別業務方針、現地 ODA タスクフォースのセクター別援助方針に基づいて形成されており、全体に、援助計画に沿った協力が実施されている。スキーム間の連携や他ドナーとの連携・援助協調、NGO との連携も、現地 ODA タスクフォースを中心に活発に取り組んでいる。

これらの取り組みは、現地 ODA タスクフォースの活動に負うところが大きい。特にセクター別援助方針は、重点分野の援助方針やアプローチの明確化、スキームを超えたプログラム化の推進、ニーズの変化への対応などの効果を上げており、効果的な援助実施のための現地化のモデルとして高く評価できる。今後はスキーム間の連携や他ドナーとの連携・協調の促進のため、現地体制の強化や柔軟なスキームの適用をさらに検討すべきである。

## 3.3 成果に関する評価

### 3.3.1 重点分野:農村開発・農業生産性の向上

農業生産実質成長率は鈍化しているが、米の生産量は安定し、耕地に占める灌漑面積の割合や高品種の割合も増加している。同分野では、他ドナーの支援も少なく、日本の支援も規模が非常に小さく情報も限られているため、マクロ指標への貢献を見ることは難しい。

一方、道路などの農村インフラ分野では、円借款事業や無償資金協力を通じて配電網の整備や農村道路や橋の整備などを進めている。世銀や ADB も協力を行っており、日本の援助は地域的に限定されるが、この分野で貢献していると言える。技術協力やモデル農村開発事業との連携も進められており、今後は、バングラデシュ実施機関の能力向上とともに同分野全体に貢献することが期待される。

農村開発では、技術協力による行政と農民との連携モデルの他地域での適用、貧困層の生活水準の向上などのアウトカムが報告されている。今後は、これらの効果を点から面に普及するために、普及モデルの確立や他ドナーとの連携が必要である。

### 3.3.2 重点分野:社会分野改善(基礎生活・保健医療等)

初等教育就学率、乳児死亡率等の主要社会指標は、着実に改善している。

初等教育には、他ドナーも多く取り組んでおり、日本も、無償資金協力による教育施設の整備・改善、技術協力による教材導入などの支援を多く実施した。保健衛生分野では、ポリオ対策による予防接種率の向上、リプロダクティブヘルスや砒素汚染対策による介助を受けた出産率や妊婦の受診率、安全な飲料水の供給状況などの改善に貢献したと考えられる。今後は、緊急産科医療サービス強化による妊産婦死亡率や乳幼児死亡率の低下が期待される。

この分野は、人材育成など効果の発現に時間を要するものが多いため、全体的な効果の把握はほとんど不可能だったが、初等教育での援助セクタープログラムへの参加を含め、効果の拡大が期待される。

### 3.3.3 重点分野:投資促進・輸出振興のための基盤整備

経済成長率は毎年 5%前後で推移し、安定した成長軌道にある。サブセクターでは、全国的な道路網整備が漸増しており、発電量や電話回線数など電力・通信分野の指標も、着実に増加している。

この分野に対する日本の援助は道路・橋梁建設事業に集中している。世銀、ADB 等他のドナーも道路整備・復旧事業支援など、運輸セクターでの援助が非常に多い。

円借款による大規模橋梁の建設は、開通直後、または現在建設中のため、アウトプット等の実績は確認できなかった。今後は橋の建設による交通量の増加と物流効率化によるバングラデシュ西部の地域開発、東西地域間の経済活性化などが期待される。

無償資金協力では、全国で合計 76 の地方道路橋と 80 の簡易橋が建設され、通行量の増加や旅行時間の短縮などが報告されている。しかし、一部の簡易橋は利用できない状態で放置され、維持管理体制の改善等、効果の持続的発現に向けて考慮すべき課題が見られた。

### 3.3.4 重点分野:災害対策

災害対策分野の開発課題は、災害被害の救済から予防措置に重点をおいた「災害管理」が中心となっており、ADB や DFID などの他ドナーも洪水予防プロジェクトを実施している。日本は早期警戒システムの整備や多目的サイクロンシェルターの建設という、インフラ整備と災害管理能力の向上の両面での実績がある。災害管理能力の向上では、中央政府・地方自治体・コミュニティー各レベルにおける能力向上のための開発調査を実施している。一方、バングラデシュ政府の国家水管理計画(NWMP)への協力に関しては、具体的な協力への検討が始まったばかりである。

この分野での日本の援助実績は開発調査や草の根無償援助が多い。サイクロンシェルター一建設計画は、対象地区のサイクロン被害の削減などが期待されている。

### 3.3.5 バングラデシュ政府と他ドナーへのインパクト

日本の援助が、バングラデシュ政府の政策に与えたインパクトとしては、電力開発庁の経営改善を目的に、ハリプール発電所に指導を行った独立採算事業部制化と統合的品质管理手法（TQM）が挙げられる。同庁は、これらを他部門に展開することを決定した。

他ドナーに与えたインパクトとしては、開発パートナー事業の移動砒素センタープロジェクトで開発された砒素除去装置や検査用キットが、現地 NGO や他援助機関によって利用される例が見られた。

### 3.3.6 成果の評価に関する結論と考察

評価対象期間中の援助の成果については、対象期間の短さや案件の少なさ等から、バングラデシュ全体のマクロ指標の改善への直接的な貢献を見ることはほぼ不可能だった。一方で、保健医療分野のように、一部地域での関連指標の改善が確認できるものも見られた。今後は、大規模橋梁の整備による物流の改善が期待できる他、電力部門・農村インフラ整備の技術協力のように、相手国実施機関の能力向上によってより効果が期待できる取組もある。

地域レベルでは高い効果が発現している事業も見られるため、今後は援助効果を点から線につなげるための取り組み、普及モデルの確立、バングラデシュ政府や他ドナーへの成功例の発信、持続性・自立発展性への一層の配慮が必要になると考えられる。

また、援助協調が進む教育等社会分野では、日本の貢献を定量的に分析するのは今後困難になる。成果の評価については、個別の実績に焦点をあてるだけでなく、援助協調という大きな潮流の中でどのように成果を検証するか検討が必要である。

## 4. 今後の援助政策への提言

### 4.1 国別援助計画の評価結果

国別援助計画の重点分野別の成果の評価結果を以下にまとめる。

#### 1) 農村開発・農業生産性の向上

農村インフラの整備や、住民参加型の農村開発など、バングラデシュのニーズに対応した取り組みが評価される一方、農業技術普及のように取り組みが不十分なものも見られた。

#### 2) 社会分野の改善

初等教育の改善に関する援助の規模は限定的だったが、今後はセクターワイドアプローチへの参加による初等教育全体への貢献が期待されている。

ポリオワクチン供与などは全国の医療事情の改善への貢献として評価できる他、リプロダクティブヘルスへの援助などは限定的な地域でアウトカム指標の改善が見られた。

砒素対策分野では、援助規模が限定されるものの貢献が期待される。一方、国際河川の開発など、ニーズはあるが取り組みが遅れたものも見られる。



### 3) 投資促進・輸出振興のための基盤整備

援助の実績は運輸の整備に集中しているが、物流・経済活性化への貢献など、バングラデシュのニーズに即した、適切な支援だったと評価できる。

### 4) 災害対策

サイクロンシェルターの建設などの継続的な支援は、バングラデシュのニーズに対応するものとして評価できる一方、洪水対策分野では取り組みが遅れている。

## 4.2 国別援助計画・セクター別援助方針における目標の体系化

### 4.2.1 国別援助計画における目標体系の作成

「PRSP の目標（貧困削減）の達成への貢献」を上位援助目標とする目標体系の作成を検討すべきである。日本の援助計画と PRSP との整合性をバングラデシュ政府と国際社会に示すとともに、対バングラデシュ援助の目標や方向性を明らかにすることで、日本の援助関係者が共通認識を持つことができる。

### 4.2.2 セクター別援助方針における目標体系の作成

現地 ODA タスクフォースが策定するセクター別援助方針についても、PRSP への日本の貢献という位置づけを明確に示し、国別援助計画で設定された目標を上位目標とする目標体系の作成を検討すべきである。これにより、援助政策の立案から実施までの一貫性が確保できる。

## 4.3 援助計画・セクター別援助方針のモニタリングと評価

国別援助計画とセクター別援助方針のモニタリング・評価体制についても、PRSPと連携した形で構築すべきであると考ええる。

### 4.3.1 モニタリング体制の構築

バングラデシュ政府は、PRSP のプログラム・事業の進捗度や目標の達成度などについて、毎年、報告書を作成し公表する予定である。国別援助計画とセクター別援助方針についても、進捗状況や目標の達成状況を、この PRSP 実施のモニタリングと連動して、モニターする仕組みの構築を提言する。

つまり、PRSPのアウトカム指標を、国別援助計画の上位目標、重点分野などの目標に盛り込み、成果の目標達成度をモニタリングする。モニタリングの結果は、毎年のプログラム・プロジェクトの策定や実施に反映させ、また、次期援助実施の見直し過程において活用すべきである。

### 4.3.2 国別援助計画における達成度評価

国別援助計画の成果の目標達成度を評価する仕組みの構築を検討すべきである。

日本の国別援助計画の目的をPRSPの支援に置くことで、国別援助計画の成果の目標達成度については、PRSPのプログレスレポートに基づき、国、地域、セクターレベルでの目標達成度、同分野での Bangladesh政府や他ドナーとの援助協調や活動の内容などを踏まえた上で、日本の援助の実績(インプットとアウトプット)を検証することが考えられる。

#### 4.4 横断的課題への一層の配慮

Bangladeshではガバナンスの改善、ジェンダー格差の解消などは依然として大きな課題である。同国政府の開発計画でも大きく取り上げられ、国際社会の関心も極めて高い。日本の国別援助計画の策定においても、専門家の意見聴取等を通じて十分に配慮すべきである。

#### 4.5 現地機能の強化

国別援助計画の実施やモニタリングでの中核的役割が期待される現地ODAタスクフォースだが、セクター別援助方針の策定、スキーム間の連携、援助協調を促進するには、政策アドバイザー型の専門家派遣、外部委託調査や現地NGOの積極的な活用など、現地の質・量両面での人材の充実を含む機能強化を促進すべきである。