

第4章 日本の対バングラデシュ援助の評価

4-1 政策の妥当性

本節では、国別援助計画(以下、援助計画)の妥当性を、バングラデシュの開発計画、日本の上位政策との整合性から検証する。バングラデシュの開発計画については、援助計画の目標体系図の主な重点セクターごとの整合性について、日本から発信された各種イニシアティブとの整合性、また援助計画の国際的な課題との整合性、他ドナー・国際機関との補完性の観点からも検証する。援助計画の骨子を以下に示す。

表 4-1 対バングラデシュ国別援助計画の骨子

援助の意義	<p>「成長する最貧国」バングラデシュに対する援助の意義は以下の点から大きい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 独立後一貫して日本との友好関係を保っている。 ・ 1日1ドル未満の貧困層が全人口の36%、LDCの中でも最大の人口を擁する。MDGs達成のために支援が必要。 ・ 民主主義を掲げる穏健なイスラム国家であり、イスラム諸国の中で一定の存在感。南アジア地域協力連合(SAARC)の提唱国で、核兵器非保有国として同地域の安全と発展にとり重要。 ・ 近年、年5%台の経済成長を続けており、人件費も安く、将来の主要市場・投資先として発展する可能性が高い。
援助の基本方針	<ol style="list-style-type: none"> 1. バングラデシュの自主性・自助努力の支援 2. ドナーシップにおける主導的役割と推進 3. ジェンダーと環境への配慮
重点目標	<p>バングラデシュにとっての最重要課題である貧困削減を支援するため最大限の成果を上げること努力する。そのために3つの重点目標を掲げる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 経済成長を通じた貧困削減 2. 社会開発と人間の安全保障の視点をういた貧困削減 3. ガバナンスの改善
重点セクター	<p>上記3つの重点目標を効果的・効率的に達成するために、重点セクターを下記のとおり設定。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 経済成長: 民間セクター開発、運輸、電力、農業・農村開発 2. 社会開発と人間の安全保障: 教育、保健、環境(砒素含む)、災害対策 3. ガバナンス: 中央、セクター、地方の各レベル

出所: 援助計画をもとに評価チームで作成

4-1-1 バングラデシュ国家開発計画との整合性

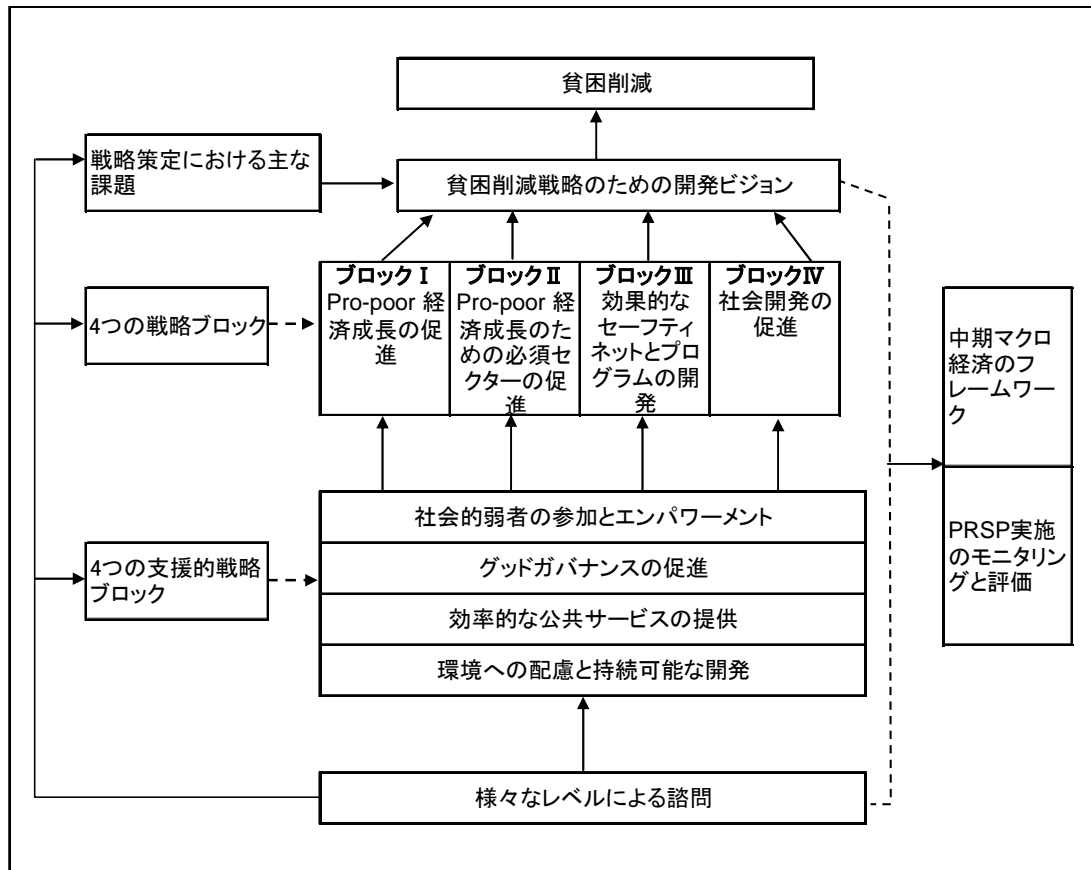
本項では、バングラデシュの開発政策の流れを整理し、援助計画とバングラデシュの開発ニーズとの整合性を検証する。

(1) 貧困削減戦略文書(PRSP)との整合性

暫定貧困削減戦略文書(I-PRSP)が2003年に策定された後、バングラデシュ政府自らの

オーナーシップの下、貧困削減戦略文書(PRSP)が2005年10月に策定された。バングラデシュ政府では従来の開発計画(5ヵ年計画)をこのPRSPが代替し、開発予算配分にあたっての基本政策とした。バングラデシュ政府は貧困削減を目的とした経済政策を策定し、貧困削減を促進するロードマップとして、経済成長、人間開発、ガバナンスの「3つの軸」⁸⁷として位置付け、4つの戦略ブロックと支援戦略ブロックを設定した。

図 4-1 PRSP の貧困削減戦略概念図



出所: Government of Bangladesh(2005c)

援助計画は「PRSPの迅速かつ効果的効率的な実施を強力に後押ししていく」基本方針を明示しつつ、援助の方向性として、「バングラデシュにとって最重要課題である貧困削減支援のための成果を上げる」とも述べている。次の表の示すとおり、課題の仕切り方は多少異なるものの全体的な内容におけるPRSPとの整合性は極めて高いと判断できる。

⁸⁷ Government of Bangladesh (2005c)

表 4-2 PRSP と援助計画との整合性

	PRSP 貧困削減戦略とその重点	援助計画の方向性、重点目標・セクター
戦略ブロック	1. Pro-poor 経済成長のためのマクロ経済の促進 安定したマクロ経済バランス、海外の直接投資、雇用促進、技術、貿易促進	重点目標「経済成長」のための民間セクター開発において、貿易・投資環境改善、経済インフラ支援、民間企業人材育成に支援を集中させている。
	2. Pro-poor 経済成長のための重要なセクター促進 農業・農村開発、水資源、中小企業振興、インフォーマルセクター、インフラ整備(電力、農村電化、運輸)、観光、ICT	重点目標「経済成長」において電力、運輸、農業・農村開発、観光を重要としている。また情報通信技術は産業の多様化の中で成長が期待されるインフラとして重要視されている。
	3. 効果的な社会的セーフティネット・プログラムの考案 セーフティネット(老人福祉、障害者、寡婦、貧困層)、災害対策(シェルター、住宅供給基金)	援助の「基本方針」として、ジェンダーと環境への配慮を明示している。また、重点目標「経済成長」において貧困層の雇用の確保の観点から農業・農村開発を支援。災害対策は重点目標「社会開発と人間の安全保障」の観点から重要としている。
	4. 社会開発の保障 教育、保健、栄養、社会的介入による貧困層の能力向上	重点目標「社会開発と人間の安全保障」において教育と保健は貧困、女性、障害者への具体的支援として極めて重要視されている。
支援戦略ブロック	1. 社会的弱者の参加とエンパワーメント 女性、障害者、少数民族の参加とエンパワーメント	重点目標「社会開発と人間の安全保障」において教育は特に女子への初等教育、保健では乳幼児、妊産婦への支援が喫緊の課題であるとしている。
	2. グッド・ガバナンスの促進 行政の実施能力向上、地方レベルのガバナンス、汚職撲滅、セクターレベルのガバナンス	ガバナンスの改善は経済成長や社会開発を通じた貧困削減のため不可欠な条件であり、重要目標の1つとして位置付けられている。中央レベルの公務員制度改革、警察支援等、セクターレベルにおける実施機関の経営自主性や透明性の確保を目指す。
	3. 効率的な公共サービスの提供 BHN を満たす公共サービスの向上	地方レベルでのガバナンスにおいて、地方分権の推進と効率的な地方行政制度確立に取り組むとしている。
	4. 環境への配慮と持続可能な開発	「社会開発と人間の安全保障」の視点において、都市部貧困層の水不足、衛生状況、砒素汚染等の環境問題改善は不可欠としている。

出所: PRSP 及び援助計画をもとに評価チームにより作成

(2) PRSP II 及び PRSP II 改訂版(NSAPR II)との整合性

PRSPの適用期間が2008年まで延長された後、PRSPの続編として、PRSP IIが選挙実施内閣によって同2008年10月に策定された。ミレニアム開発目標(MDGs)、南アジア地域

協力連合開発目標(SDGs: SAARC Development Goals)⁸⁸等の国際的な目標達成を前提とする政策文書としての位置付けの明確化、開発ビジョンとして「人間中心」であること、貧困削減に資する経済成長(Pro-poor Growth)により力点を置いていること、気候変動など近年の課題に重点を置いていることなどが PRSP と異なる点であり、下表のとおり変化した。

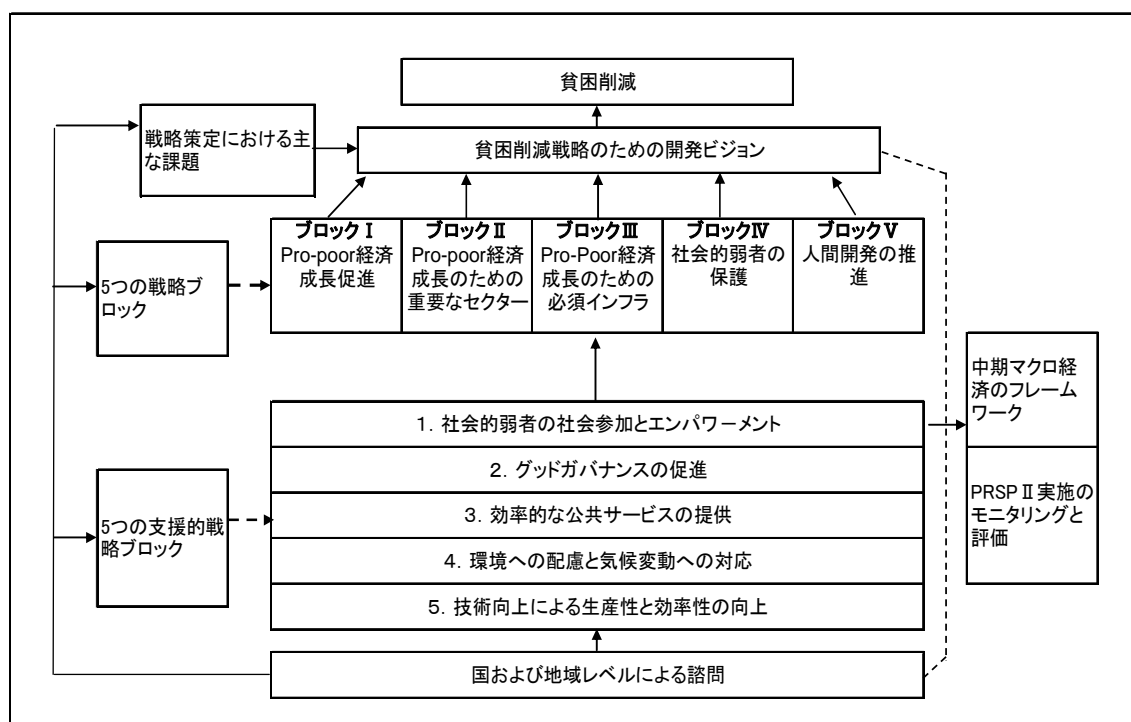
表 4-3 PRSP と PRSP II の主な変更点

	PRSP	PRSP II
戦略ブロック 3.	セーフティネット	Pro-Poor 経済成長のための必須インフラ
戦略ブロック 4.	人間開発	貧困層のための社会保障 (安全保障、災害対策、マイクロクレジット、農村の非農業活動が新たに含まれる)
戦略ブロック 5.	なし	人間開発の推進
支援ブロック 5.	なし	技術革新を通じた生産性と生産効率の向上

出所: PRSP、PRSP II をもとに評価チームにより作成

PRSP II における貧困戦略は以下のとおりである。

図 4-2 PRSP II の貧困削減戦略概念図



出所: Government of Bangladesh (2008b)

⁸⁸ SAARC Development Goals (2005-2010) は MDGs 達成に向けた SAARC 加盟国の生活向上教育、保健、環境に関する 22 の目標であり、2004 年に開催された第 12 回 SAARC サミットで設定された。(モルジブ国家計画局ウェブサイト (<http://planning.gov.mv/en/content/view/154/2/>))

PRSP IIにおける戦略ブロックごとの戦略内容と「援助計画」との整合性を次の表に整理する。

表 4-4 PRSP II と援助計画との整合性

	PRSP II 貧困削減戦略とその重点	援助計画の方向性、重点目標・セクター
戦略 ブロック	1. Pro-poor 経済成長促進 民主的な政治の安定、インフレ率の抑制、投資促進	民主的な政治の安定は、日本のバングラデシュ支援の前提である。また、投資促進については、重点目標「経済成長」のための民間セクター開発において、貿易・投資環境改善を掲げている。
	2. Pro-poor 経済成長のための重要なセクター 中小企業振興、雇用の促進、民間セクター開発支援、農業(作物、漁業、畜産業、森林保全と植林)、水資源管理、土地政策と管理、都市開発(成長と公平な都市化)	中小企業振興、民間セクター開発支援は雇用の促進とともに、経済成長のエンジンである。水資源管理を含む農業は経済成長のための重点セクターとしての位置付けである。都市開発の分野では都市化に伴う環境問題にインフラ整備、行政改善、市民の意識向上等に取り組むとしている。
	3. Pro-Poor 経済成長のための必須インフラ 電力とエネルギー、運輸、通信、住宅供給とシェルター建設	重点目標「経済成長」において電力、運輸、通信は経済成長を果たすための重要なインフラとして支援の必要性を掲げている。シェルター建設は、援助計画では災害対策として対応している。
	4. 社会的弱者の保護 セーフティネット、食糧保障、災害管理、マイクロクレジット、農村の非農業活動	災害管理は、重点目標「社会開発と人間の安全保障」での支援が明示されている。食糧保障は援助計画での記載はないが実施レベルでは災害対策の一環として、食糧倉庫建設、国際機関経由の緊急食糧援助等がなされている。
	5. 人間開発の推進 教育、保健、人口計画	重点目標「社会開発と人間の安全保障」において教育と保健は貧困層、女性、子供、障害者への具体的支援として極めて重要視されている。他方、社会的弱者への取組は明示されていない。
支援 戦略 ブロック	1. 社会的弱者の社会参加とエンパワーメント 女性、子供、少数民族、障害者、最貧層	ガバナンスの改善は経済成長や社会開発を通じた貧困削減のため不可欠な条件であり、重要目標の1つとして位置付けられている。中央レベルでは公務員制度改革、警察支援等、セクターレベルでは実施機関の経営自主性や透明性の確保を目指す。地方レベルでは地方分権の推進と効率的な地方行政制度確立に取り組むとしている。
	2. グッド・ガバナンスの促進 公共サービスの改革と強化、貧困層のための法整備、地方行政機関強化、e ガバナンス促進	民間セクター開発の一環として、情報通信技術関連の産業振興に資する人材育成や観光関連省庁の連携強化支援に積極的に取り組む姿勢を明示している。水と衛生については、環境セクターにおいて特に都市インフラ整備と行政能力強化、砒素対策強化に重点を置いている。
	3. 効率的な公共サービスの提供 都市と農村のサービス提供格差是正、人命、自由と富の保障、水と衛生、地方電化とガス供給、交通、情報通信技術(ICT)、観光	基本方針において、各プロジェクトにおける環境配慮が明示されている。また、環境を重点セクターのひとつとし、都市環境、砒素対策に取り組むとしている。
	4. 環境への配慮と気候変動への対応 自然保護と大気と水汚染や騒音解消、固形廃棄物管理、気候変動	ICTについては、人材育成を積極的な支援を表明するも、バイオテクノロジー、原子力発電等に関する支援の言及はなされていない。
	5. 科学技術(ICT、バイオテクノロジー、原子力発電)を通じた生産性の向上	

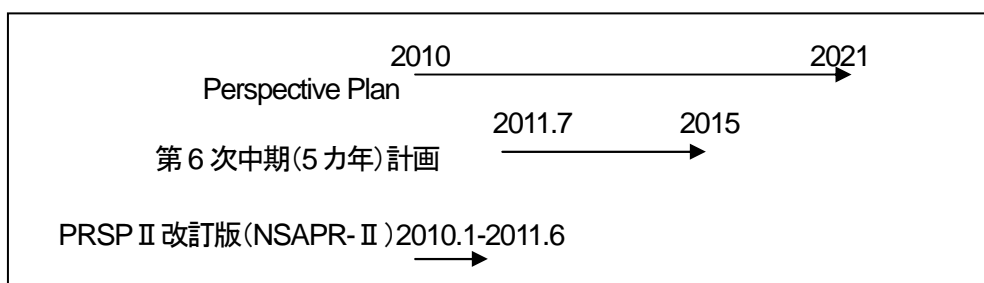
出所: Government of Bangladesh(2008b) 及び援助計画をもとに評価チームにより作成

(3) PRSP II 改訂版(NSAPR II)⁸⁹

2008年12月の選挙にて樹立された新アワミ政権はその選挙公約に基づき現在PRSP IIの改訂版(NSAPR II)を作成中である。最新ドラフトは2009年8月版であるが、2009年10月時点において完成版は発表されていない⁹⁰。

新政府はバングラデシュ独立50年の節目を最終年度とした Perspective Plan(2010-2021)も策定中であり、同計画実現のため、第6次中期(5カ年)計画(2011-2015)を2011年7月から実施予定である。よって、新政府は Perspective Plan、第6次中期(5カ年)計画を策定中である。なお NSAPR IIは2010年1月から2011年6月までの1.5年間をカバーし、見直しも図られるが、コアとなる文書は Perspective Plan であり、NSAPR IIは第6次中期(5カ年)計画に反映されるものである⁹¹。

図 4-3 策定中の諸計画とカバーされる期間



バングラデシュ政府はNSAPR-IIにおいて、全体計画に基づく中期的活動計画として、現在のグローバルな経済危機におけるマクロ経済の安定、汚職への効果的な対応、電力とエネルギーの充足、貧困と不平等の削減、グッドガバナンスの構築の5つの優先課題を掲げている。また、公平な貧困削減と経済成長を同時に達成すべきであるとして、農業・農村開発、最貧困層へのセーフティネットの拡充、雇用創出の必要性を強調している。

改訂版の戦略ブロックと支援戦略ブロックの構成や内容はPRSP IIとほぼ同様であるが、異なる点は以下のとおりである。

表 4-5 PRSP IIとNSAPR IIの主な相違点

	PRSP II	NSAPR II
戦略ブロック 3	住宅供給、シェルター建設	住宅供給のみ。シェルター建設は戦略ブロック 4「社会的弱者の保護」の災害管理に移動
支援戦略ブロック 2	公務員制度改革・強化、貧困層のための法制度改革、法執行機関改革、地方行政機関強化、e ガバナンス促進、汚職対策、人権擁護、情報アクセス改善、プロジェクト実施能力改善、セクターガバナンス改善	PRSP II の内容から法執行機関(主として警察)の改革にかかる部分が欠落。

出所: Government of Bangladesh (2008b)、Government of Bangladesh (2009)

⁸⁹ Government of Bangladesh (2009)

⁹⁰ PRSP II 改訂版はその後、The Second National Strategy for Accelerated Poverty Reduction (NSAPRII)として、2009年12月に承認され、2010年2月に開催されたバングラデシュ開発フォーラムにて正式に発表、各ドナーに配布された(外務省コメント、ADB ウェブサイト(<http://www.adb.org/Documents/Speeches/2010/sp2010013.asp>))。

⁹¹ 計画委員会総合経済局(GED)ヒアリング

(4) PRSP、PRSP II 及び NSAPR II の各セクターの政策と援助計画の整合性

本項では、PRSP、PRSP II 及び NSAPR II それぞれのセクターごとの政策を概観し、援助計画との整合性について検証する。

イ 民間セクター開発(情報通信技術、観光含む)

PRSP では、戦略ブロック 1 で「Pro-poor 経済成長のためのマクロ経済環境整備」を掲げており、その中には民間セクターの投資・海外直接投資の促進が含まれる。PRSP は、民間セクターは経済成長のエンジンであり、政府の役割は民間投資を促進することであるとし、具体的に、政策の一貫性の欠如、官僚主義・汚職、インフラの未整備、法制度の未整備、政情不安、治安の悪さなどの阻害要因に取り組むこととしている。同時に、輸出多角化のための施策も図ることとしている。また戦略ブロック2「Pro-poor 経済成長のための重要なセクター」においては、労働力が大きく資本不足のバングラデシュにおいて中小企業(SMEs)の重要な位置を占めるとして特に SMEs 支援を重要視している。

戦略ブロック 2 「Pro-poor 経済成長のための重要なセクター」の中では、観光開発、情報通信技術開発が掲げられている。労働力過剰のバングラデシュ経済においては、観光業は、特に非熟練労働者や女性を中心に雇用機会を提供する機会となり得ると重要視されている。また、PRSP では、情報通信技術は貧困層の情報・教育へのアクセスを促進する点で重要な開発インパクトがあるため、同分野を重視している。

PRSP II においても、民間セクター開発のために環境整備が引き続き掲げられ、SMEs の支援、官民連携、CSR の推進をより強調している。改訂版 PRSP II でもその方向性は変わらない。しかし、観光産業は、PRSP II 以降は重要セクターとして掲げられていない。

援助計画の「民間セクター開発」では、ビジネス阻害要因解消を政府に働きかけることによる貿易・投資環境の改善、経済インフラ支援を行うことを掲げており、PRSP との整合性は高い。また、情報通信技術についても上述のとおり整合性があるが、特に情報通信技術については、バングラデシュ政府は貧困層のアクセスの重要性をより強調している。観光産業は PRSP II 以降、バングラデシュ政府における優先度が下がっている。

ロ 運輸

PRSP では、戦略ブロック 2 「Pro-poor 経済成長のための重要なセクター」の中で、インフラ開発が掲げられており、その中で運輸が取り上げられている。近年では道路の整備が進んでいるため、内陸水運、鉄道と併せたバランスの取れた総合的な開発が必要とされている。また、道路セクターの課題としては、維持管理とネットワークの改良により、道路運営の質と安全性を高めることも取り上げられている。加えて PRSP II では、道路の質の向上のために民間投資を呼び込むこと、都市交通(ダッカ)の整備、パドマ橋建設の実現を重視している。NSAPR II でも同様である。

援助計画では、道路・橋梁整備・維持管理を重要な課題として取り組むこととしており、PRSP との整合性は高い。しかしながら援助計画は、日本は道路以外の運輸サブセクターの整備の必要性を認識しながらも、過去の支援の経験の蓄積から、道路・橋梁サブセクターに重点を置いている。

ハ 電力

PRSP は、戦略ブロック 2「Pro-poor 経済成長のための重要なセクター」の中で、インフラ開発が掲げられており、その中で電力が取り上げられている。PRSP は電力供給量の不足、電力への低いアクセスに加えて、電力開発庁等の経営・財務状況に起因する低いサービスの質の低さを課題として掲げている。バングラデシュ政府は、電力開発庁等の財務状況改善のためのアクションプランの策定、適切な規制枠組み、透明な料金政策への取組を必要としており、民間投資を呼び込むことを含む更なるセクター改革に取り組む。特に、発電・送電・配電の分社化により、合理的な料金設定、分社化された会社間の競争の奨励、民間投資を可能とすることを目指している。PRSP II、NSAPR IIにおいても、PRSP と同様の政策が掲げられている。

援助計画では、設備増強に加えて、電力セクター全体の政策・経営・運営・財務改善への支援、送配電部門の改革努力の支援を焦点としており、バングラデシュ政府の政策との整合性は高い。

ニ 農業・農村開発⁹²

バングラデシュ経済全体で国内総生産(GDP)の約 60%を創出する農業・農村開発セクターは、PRSP の戦略ブロック 2「Pro-poor 経済成長のための重要なセクター」の中でも最重要課題として位置付けられている。同セクターでは、穀物の生産性向上と高品質穀物の多様化、水産業における養殖の強化と畜産と養鶏における民間セクターとの連携、国家森林政策の保持、食糧安全保障、建設・輸送・マイクロクレジット等農村部の非農業活動推進を政策として掲げている。PRSP II では、農業の位置付けを「持続可能な技術開発による成長を促進する」とし、環境に適応し、かつ経済的及び雇用の面からも利益性の高いアグリビジネスを目指している。改訂版 PRSP II ではさらに、2013 年までに食料自給の向上を目指すことも明示しつつ、穀物、水産業、畜産、森林における詳細な政策を打ち出している。

バングラデシュにおけるインフラ整備は電力、ガス、代替可能エネルギー、輸送、港を対象としているが、農村部の電力、農村道路、及び水資源管理にかかる援助計画との整合性について以下のとおり考察する。

農村部の電力へのアクセスは、PRSP 策定当時の全人口の 22%にすぎず、貧困地域においては更に低い。サービスの質、電力供給、電圧の不安定など困難な状況の中、PRSP では農村電化組合の形成を通じた電力供給、貧困層にも払える程度の料金設定などを提示している。また、PRSP II 策定時も、電力の供給不足、頻繁かつ長時間の停電、電圧不足、荒廃した供給網などの困難が続いているが、2020 年までにすべての人に電力のアクセスを目指し、発電送電技術の開発、NGO との連携による遠隔地の代替エネルギー開発などの施策が提示されている。

農村道路整備については、PRSP では単なる拡張から質の高い工事と農村と都市を結ぶ選択的な拡張、市場整備とアクセス、排水施設整備(簡易橋や排水溝)に重点が置かれている。PRSP II 及び NSAPR II では、道路マスタープランの策定、維持管理優先の計画の適用、技術的に可能な質の高い道路建設を目指し、積載量規制による舗装道路保護、貧困層の雇用促進、維持管理のための地方政府機関の更なる巻き込みが戦略として挙げられている。

⁹² 本節は PRSP、PRSP II からの出所

PRSP では、貧困削減戦略の一環として洪水、灌漑、塩化、浸食、排水、シヨンドルボン⁹³と沼地に関する水資源管理対策を提示している。PRSP II では乾期の水の需要・供給管理、2007 年のサイクロン「シドル」をうけ、更なる洪水対策、プロジェクト終了後の施設管理、灌漑サービス料の徴収と適切な価格設定、水関連プロジェクト策定における環境配慮、関係機関の組織強化を目指している。NSAPR II では、特に、水開発局(BWDB)の運用と維持管理経費、並びに気候変動に伴う環境への配慮の必要性が示され、河川の多目的利用、洪水対策、サイクロン対策と予警報、灌漑を通じた農業用水管理、水質汚染のモニタリング、塩化防止、水資源利用の地域的、かつ国際的協力、水不足や効率的な使用に関する利害関係者間の意識向上を戦略として打ち出している。

援助計画では、農業中心の農村経済の活性化の必要性を示唆し、重点目標である経済成長達成のため、PRSP 等に示された幅広い農村インフラへのニーズの中でも、農村の総合的開発に不可欠な農業・農村基盤整備、農業生産性向上や生産物の多様化・高付加価値化、農村部の雇用創出、参加型農村開発を通じた住民の能力強化に対し重点を置いた取組を明示している。電力に関しては援助計画では「ハード面の投資環境整備として重要である」とする一方、農村貧困層の電力へのアクセスを高めるための制度的取組みについては触れられていない。

ホ 教育

PRSP では、人間開発において教育セクターは保健セクターと共に、重要視されている。「教育は貧困削減の鍵であり、教育の不足は能力の不足を意味し、貧困から脱出する収入機会を得ることを困難にしており、貧困の悪循環を断ち切ることができない」として教育の必要性を訴えている。PRSP II でも、貧困削減と長期的な成長のためには、失うことのない知識を得る機会を提供する知識社会の構築が有効であり、知識基盤は教育、研修、研究により促進されるとしている。バングラデシュの教育システムはいまだ Pro-poor になっておらず、教育の質と内容は人間開発や貧困削減の視点から効果的とは言えず、学校等の組織数や教育へのアクセスは増加しているものの、特に貧困家庭の子供の教育の質の問題を提示している。改訂版では、草の根レベルの人々の情報、調査能力、意識改革へのアクセスに注目し、2014 年までに識字率 100%を目指している。

バングラデシュ政府は 1990 年に EFA に署名すると共に初等教育の完全普及を目指しており、初等教育へのアクセスは、初等教育の就学率が 60.5% (1990-91) から 91.1% (2007) へと飛躍的に向上した。しかし、教育の質は大きな課題である。2001 年に実施された国家アセスメントでは、小学校理数科教員の不足と共に理数科能力が不足していることが指摘されている。

以上のバングラデシュの政策的優先度を前提に、援助計画では初等教育の授業・教員研修の質的向上に重点を置いている。ただし、中長期的な視点から中等・高等教育における既存の協力案件は必要最小限の範囲内で継続し、新たな支援は初等教育の質的向上が軌道に乗った段階で実施する方針である。また、バングラデシュ政府及び援助国・機関はサブ

⁹³ バングラデシュ西南地域にある世界最大のマングローブ

セクタープログラム(PEDPII)を実施しており、日本はその枠組みの中で、授業・教員研修の質的向上に取り組み、他の援助国・機関との連携により、これらの成果の全国展開を図るとしている。以上のように援助計画のPRSPとの政策的整合性は極めて高い。

へ 保健

5歳未満児死亡率(5歳未満)、乳児死亡率(1歳未満)共に、低減は着実に進展しており、感染症である HIV/AIDS の感染率は低く、マラリアの感染は地域的に限定されており、多くの感染症が蔓延しているが、その対策は着実に行われている。しかし、母子保健分野に妊産婦死亡率の不十分な低減等の課題が多く、改善の必要性は大きい。PRSP では人間開発を経済面での収入増加のみならず生活水準の向上ともとらえており、保健は貧困の原因と同時に結果とも密接に結びついているとしている。政府はニーズに基づいた保健サービスを提供するためのセクターワード・アプローチ HNPSP (the Health, Nutrition and Population Sector Programme 2003-10)を2011年まで延長した。PRSPIIによると、保健分野の大幅な進展に言及し、乳幼児死亡率の低下、平均余命の順調な伸びを示し、過去とは逆に女性の寿命の方が男性より長くなり、出生率は半分になった。反面、妊産婦死亡率は減少傾向にあるものの、世界でも最も高い国のひとつであることは変わらない。改訂版によると、保健、栄養、人口はこれらが相互補完的關係にあるだけでなく、経済活動を通じて他のセクターとも関係していることから、バングラデシュ政府は保健の質の向上、栄養と厚生サービスに重点を置いている。日本の支援では、1990年代後半から母子保健、家族計画分野を拡大し、母子保健普及強化、保健システム強化、リプロダクティブヘルス人材養成、緊急産科医療サービスでの支援を行ってきた。また、ユニセフ経由ではポリオ撲滅、ヨード欠乏症での支援をしてきた⁹⁴。援助計画では以上のようなこれまでの経験から得た知見を活用して、母子保健、感染症対策を中心に支援を行うとしている⁹⁵。また、保健医療サービス提供を阻む原因の一つである政府の予算・人事制度等のセクター・ガバナンスの問題への貢献も目指している。以上のように保健分野での日本の支援は、PRSP、及び PRSPII、改訂版との整合性は高いといえる。

ト 環境

バングラデシュ政府は、貧困削減には持続可能な生計を可能にする自然の保護と、特に貧困層の健康・生活に影響を与える公害への対策が必要という認識の下、PRSP において環境への配慮を貧困削減に向けた戦略のひとつと位置付けている。自然保護においては、特に農地の生産性向上、生物多様性保全、土地や水資源などの公共の自然資源への貧困

⁹⁴ 外務省ウェブサイト

(http://74.125.153.132/search?q=cache:Tru8BRf7fR8J:www.mofa.go.jp/MOFAJ/GAIKO/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/gii/tok05_04.html+%E3%83%90%E3%83%B3%E3%82%B0%E3%83%A9%E3%83%87%E3%82%B7%E3%83%A5%E3%80%80%E3%83%A8%E3%83%BC%E3%83%89%E6%AC%A0%E4%B9%8F%E7%97%87%E3%80%80JICA&cd=4&hl=ja&ct=dnk&gl=jp)

⁹⁵ 2008年度のプログラム形成調査で、母子保健を重点としつつ感染症から保健システム強化にシフトしていくこととし、プログラムの見直しを進めている。

層のアクセス確保、森林破壊の防止、廃棄物管理や土地開発管理など都市化による害の管理を課題として挙げている。公害対策としては、車両や産業による大気汚染、産業廃水や船舶による地表水汚染、砒素による地下水汚染、騒音などの軽減を重視している。

PRSP II 及び NSAPR II では環境配慮の姿勢が更に強調され、PRSP で特定した課題に加え、農漁業、畜産業の持続性を脅かす環境破壊行為や有害生物・菌の国内侵入などの課題にも注目している。対応策については、貧困層の自然資源へのアクセス改善、関係省庁の連携強化、スラムの生活環境改善、環境影響評価の強化、各種公害の防止、固形廃棄物管理システムの改善、水質汚染の防止、森林破壊の防止、環境教育の強化などのための各種施策を提案している。さらに、2005 年の「国家気候変動適応実施プログラム」、2008 年の「バングラデシュ気候変動戦略及び実施計画」策定を受け、気候変動に力を入れており、特に災害管理、水、農業、保健、産業に焦点を当てた適応策のオプションが提示されている。

これに対し援助計画は、上記政府の重点項目に含まれる都市環境と砒素対策に支援対象を絞っている。都市環境に関しては、廃棄物管理と上水道の分野に支援を集中させている。廃棄物管理、上水道、砒素対策ともに MDGs のターゲットのひとつ及び人間開発の一環として水供給と衛生のアクセス 100%を目指す政府の方針にも一致している。なお、固形廃棄物管理については、日本の支援により初の包括的な廃棄物管理調査(ダッカ市における開発調査)が行われ、廃棄物回収・管理のシステムが開発されたことが PRSP II で言及されており、日本の貢献が政策に影響を与えていることがうかがえる。

チ 災害対策

PRSP では、災害対策は応急対策とリスク軽減の必要性を示唆し、戦略ブロック3「効果的セーフティネット」のひとつとして、シェルターの提供や住宅供給基金の設置など災害被害の救済対策を重視している。

PRSP II では、より迅速な貧困削減のために最貧層、女性、土地なし貧困層などに直接的な支援が強調され、戦略ブロック4「社会的弱者の保護」においてセーフティネット、食料保障、マイクロクレジット、非農業活動・農村開発に並び、災害対策は支援エリアの一つとして位置付けられている。PRSP II と NSAPR II においては、予防と生命・財産の保護を災害対策の目的とし、効率的な災害リスク管理のための行政、コミュニティ、NGO や地域組織との連携の必要性が示唆されつつ、予警報の未整備や津波、地震等の災害への新たな認識も提示されている。

さらに、SAARC 災害管理に関する包括的枠組み(2006-2015)の基本原則を反映し、気候変動に関する国際連合枠組条約(1994)、兵庫行動枠組(2005-2015)等様々な国際的な防災管理に関する枠組みと政府の方針との連動や政策とプログラムの計画と実施に関する戦略的方向付け、政府、NGO、民間企業との連携等を目的とした「災害管理のための国家計画(2008-2015)」が2008年5月に策定された。同計画では中央政府、郡、村、地方都市の災害対策計画とサイクロン、洪水、津波など災害別詳細計画が盛り込まれている⁹⁶。

⁹⁶ Ministry of Food and Disaster Management (2008)

援助計画では、災害被害の予防・軽減の視点を取り入れ、災害監視及び予警報・避難システムの強化と緊急性の高いインフラ整備支援を明示しており、PRSP、NSAPR II を通じ、整合性は保たれている。他方、援助計画ではコミュニティ防災やNGOとの連携への重点は、NSAPR II ほど高くはなく、今後の防災管理のありかたとしてハード面と併せソフト面における支援においても、これら新たな視点を視野にいれた計画策定が望まれる。

リ ガバナンス(中央、セクター、地方レベル)

ガバナンスの問題は、バングラデシュの開発におけるボトルネックとして長年指摘されてきた。PRSP ではこれにこたえる形でグッド・ガバナンスの促進を貧困削減に向けた戦略のひとつとし、ガバナンスに関する多様な問題の改善策を戦略に組み込んでいる。PRSP は重点課題として、実施能力の改善、地方自治の促進、汚職対策戦略の強化、刑事司法改革と貧困層の司法アクセス強化、セクターガバナンスの改善の 5 つを挙げている。さらに各課題における優先的取組み事項を次のとおり特定している。

表 4-6 PRSP におけるガバナンス改善のための優先取組事項

重点分野	優先取組事項
実施能力の改善	年間予算の執行状況改善、プロジェクト準備と承認プロセス簡素化、公務員制度改革、情報アクセス改善
地方自治の促進	各種グッドプラクティス拡大、研修戦略実行、実績評価によるユニオン評議会への資金配分、ウボヅラ(郡)評議会選挙実施、地方政府にかかる単一条例制定
汚職対策の強化	汚職対策委員会の迅速な稼働、公共財政管理改革継続、監視機能強化、選挙プロセスにおける倫理規定強化、公務員採用と研修機関改革、情報開示強化
刑事司法改革と貧困層の司法アクセス強化	司法と行政の分離、警察改革、迅速な犯罪解決策に対するセーフガード強化、独立した公訴サービス設立、刑務所改革、下級裁判の基準設定、代替紛争解決促進、コミュニティによる警察活動、児童委員長実現への努力、国家人権委員会設立
セクターガバナンス	特にインフラ、通信、保健、教育、災害管理、地方自治、土地セクターにおけるガバナンスの強化

出所: PRSP

PRSP II は選挙実施内閣によって策定されたため、国会プロセスの改善、公務員制度改革、法制度の改革と貧困層の司法アクセス、警察改革といった、民主主義プロセスの機能に必要な項目を重視している。その他の重点分野は地方自治強化、電子政府化強化、人権尊重、情報アクセス強化、プロジェクト実施能力改善、セクターガバナンス改善であり、PRSP と変わらないが、具体的な取組みについては、PRSP よりも明確に取組むべき事項が示されており、ガバナンス改善に対する意志が全面に出ている。NSAPR II は新政権によって策定され、トーンが下がっているが、警察改革が重点分野から外れた他は、内容はほとんど変わっていない。

援助計画は公務員制度改革、警察支援、地方自治、セクターガバナンスに焦点を当てており、その点では PRSP、PRSP II との整合性は高い。しかし、特に中央レベルのガバナンス(公務員制度改革、警察改革)及びセクターガバナンスについて、援助計画では、PRSP で特定されているどの具体的課題の解決に向けてどのようなアプローチを取るのかが明確に

なっていない。

4-1-2 日本の上位政策及び外交政策との整合性

(1)ODA 政策との整合性

イ ODA 大綱(2003年8月)との整合性

ODA 大綱は大きく分けて「理念」、「援助実施の原則」、「援助政策の立案及び実施」、「ODA 大綱の実施状況に関する報告」から構成される。「理念」では、「目的」、「基本方針」、「重点課題」、「重点地域」について述べている。「目的」は国際社会の平和と発展への貢献を通じた日本の安全と繁栄の確保とし、この目的を達成するため、開発途上国の自助努力支援、人間の安全保障の視点、公平性の確保、日本の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携の基本方針に基づき、貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取組、平和の構築が重点課題として記されている。

下表のとおり、ODA 大綱では重点地域として「南アジア地域の貧困人口の存在に十分配慮」しており、援助計画の方向性、重点目標及び重点セクターは ODA 大綱の重点課題をおおむね網羅している。さらに ODA 大綱で示された「援助政策の立案及び実施における政策の決定過程・実施における現地機能の強化」についても、援助計画の「実施体制」で、現地 ODA タスクフォース(以下、現地 TF)の中核的機能強化及び ODA、民間セクター、NGO 等関係機関間の連携を深めることが必要であると記されている。これらのことから、ODA 大綱と援助計画の整合性は高いと判断される。

表 4-7 ODA 大綱の重要事項と援助計画との整合性

ODA 大綱の重点課題の項目	援助計画の方向性、重点目標・重点セクター
1. 貧困削減 教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業等の分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。	バングラデシュにとり最重要課題である貧困削減に対する重点的支援を行う。貧困削減を支援するための重点目標の「経済成長」において、農業・農村開発を支援。また、「社会開発と人間の安全保障」では教育、保健、水と衛生分野への支援を重要視している。
2. 持続的成長 開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力を重視。	貧困削減につながる経済成長のエンジンとして期待される運輸、電力といったハード面の投資環境整備、民間セクター開発(情報通信技術、観光を含む)への支援の重要性が記されている。
3. 地球的規模の問題への取組 地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪等の問題に取組み、国際的な規範作りに積極的な役割を果たす。	基本方針で環境への配慮を示しつつ、「社会開発と人間の安全保障」の重点目標を達成するためにおいても、環境問題(砒素対策含む)、災害対策が重要であるとしている。
4. 平和の構築 和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧、元兵士の武装解除、動員解除や社会復帰を支援	主に紛争終結国に対する重点課題であるが、援助計画でも人間の安全保障の観点から、チッタゴン丘陵地帯の問題もバングラデシュにとり課題であり、公的な保護、と行政や少数民族の能力強化の組み合わせによる効果的な支援が求められていると言及されている。

出所: 援助計画をもとに評価チームで作成

ロ ODA 中期政策(2005 年 2 月)との整合性

ODA 中期政策は上記 ODA 大綱にのっとり、ODA の基本的な考え方、重点課題、地域的援助の在り方等を明らかにしたものである。中期政策では、人間の安全保障の視点を導入し、貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取組、平和の構築を重点課題として挙げている。また、「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」では、実施体制の強化と政策立案から実施までの一貫性を重要とし、現地機能強化の具体的取組を示唆している。特に、中期政策で示された現地 TF の多面的かつ主導的役割は援助計画と共通しており、その整合性は非常に高いと言える。

また、援助計画の方向性、重点目標・セクターと中期政策の重点課題との整合性は以下の表のとおり表すことができる。

表 4-8 ODA 中期政策の重点課題と援助計画の整合性

ODA 中期政策の重点課題	援助計画の方向性、重点目標・セクター
1. 貧困削減 <ul style="list-style-type: none"> ・ 発展段階に応じた分野横断的な支援 ・ 貧困層を対象とした直接的な支援 ・ 基礎社会サービスの拡充 ・ 生計能力の強化 ・ 突然の脅威からの保護 ・ 成長を通じた貧困削減のための支援 ・ 貧困削減のための制度・政策支援 	経済成長、社会開発と人間の安全保障、及びガバナンスの 3 つの重点目標を通じた貧困削減を達成するとしている。
2. 持続的成長 <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済社会基盤の整備 ・ 政策立案・制度整備 ・ 人づくり支援 ・ 経済連携強化のための支援 	重点目標「経済成長」において、民間セクター開発、運輸、電力などの経済基盤整備、農業・農村開発を具体的支援として重点を置いている。
3. 地球的規模の問題への取組 <ul style="list-style-type: none"> ・ 環境問題への取組に関する能力の向上 ・ 環境要素の積極的な取り込み ・ 日本の先導的な働きかけ ・ 総合的・包括的枠組みによる協力 ・ 日本が持つ経験と科学技術の活用 	基本方針における環境への配慮と共に、重点目標「社会開発と人間の安全保障」を達成するための重点セクターとして「環境」を取り上げ、都市環境改善のためのインフラ整備と行政能力の向上、砒素対策などをセクター目標としている。
4. 平和構築 紛争前後の段階に応じた支援、一貫性のある支援、迅速かつ効果的な支援	この課題は主に紛争終結国に対する重点課題であるが、「援助計画」でも人間の安全保障の観点から、チッタゴン丘陵地帯の問題もバングラデシュにとり課題であり、公的な保護、と行政や少数民族の能力強化の組み合わせによる効果的な支援が求められていると言及されている。

(2) 日本の外交政策上の位置付け

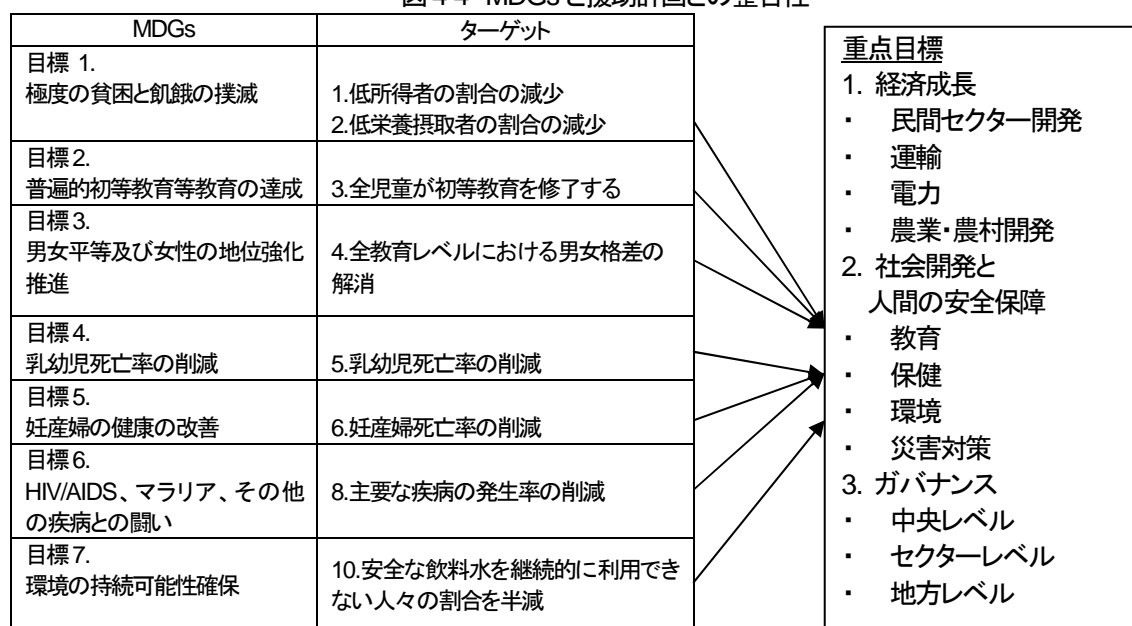
穏健かつ民主的なイスラム国であるバングラデシュはインド・パキスタンの対立等で情勢不安定な南アジアにおいて安定化の役割を果たし、国連などにおいて途上国のスポークスマン・非同盟のメンバーとして一定の存在感と影響力を有している。また、南アジアにおいて

唯一、核拡散防止条約(NPT)に加盟し、かつ包括的核実験禁止条約(CTBT)批准国でもある。バングラデシュの安定は南アジア地域全体の安定に貢献するもので、独立当初から日本との間に友好関係を築き上げ、世界有数の親日国である⁹⁷バングラデシュへの支援は外交的観点からも重要である。また、高い経済成長率、人口規模の観点からも、新たな日本の貿易相手、投資先としての役割も大いに期待されている。以上により、外交政策と援助計画は整合性があると考えられる。

4-1-3 MDGs との整合性

国際開発にかかる共通課題として日本、他ドナー、途上国が取り組んでいる MDGs では 2015 年までに達成すべき目標として 8 つを挙げている。以下に示すとおり、日本の対バングラデシュ支援は MDGs が目指すこれらの方向と援助計画の重点目標のひとつである「社会開発と人間の安全保障」においてほぼ集中し、その点においては援助計画と合致しているといえる。

図 4-4 MDGs と援助計画との整合性



出所: 外務省ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/oda/doukou/MDG.html>) 並びに援助計画をもとに評価チームが作成。援助計画と関連が薄いターゲットは除く。

4-1-4 日本によるイニシアティブとの整合性

以下のとおり日本から発信された開発課題に対する各種イニシアティブと援助計画との整合性について考察する。

(1) 成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)

BEGIN は途上国政府の自助努力に基づく教育への投資が途上国の貧困を削減し、経済成長を促進する有効な手段であるとの認識から、日本の今後の基礎教育分野における支援

⁹⁷ 外務省ヒアリング、外務省ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/bangladesh/data.html>)

のあり方としてカナナスキス・サミット(2002年6月)において発表された。教育の「機会」の確保、教育の「質」の向上、教育の「マネジメント」の改善への支援を重点分野としている。

日本の援助全般にかかわる同イニシアティブに係る評価(2007年)において、BEGINの基礎教育援助の上位政策への位置付け、BEGINに沿った援助計画や国別事業計画の策定、成果目標の明確化、数値目標を入れた年次計画策定、実践へのガイドラインやフレームワークの設定、過去のプロジェクト経験に基づいたフレームワーク提示、案件形成やプロジェクト実施への反映、日本としてBEGINの基本理念を生かし、「万人のための教育」ファスト・トラック・イニシアティブ(EFA-FTI)⁹⁸に対する具体的かつ有益な取組への工夫や実践等様々な提言がなされた。

バングラデシュ政府は1990年にEFAに署名すると共に、初等教育の完全普及を目指してEFAに沿った教育開発を行ってきた。それに対し、援助計画では、BEGINによる基礎教育支援である「EFA国家行動計画(2003-2015)」や「万人のための教育(EFA)」達成のために11のドナーの支援により実施されているPEDP-IIのコンポーネントの枠組み内で、技術協力プロジェクト「小学校理数科強化計画」を核として、授業・教員研修の質的向上への取組に焦点を当てている⁹⁹。以上により、BEGINとの整合性が確認できる。

(2) 保健と開発に関するイニシアティブ

2005年6月の「保健関連MDGsに関するアジア太平洋ハイレベル・フォーラム」において、保健分野のMDGs達成に一層貢献するため、日本政府は「保健と開発」に関するイニシアティブを発表した¹⁰⁰。同イニシアティブでは「人間の安全保障」の視点を重視した中での具体的取組としてMDGsの目標4「乳幼児死亡率の削減」、目標5「妊産婦の健康の改善」、目標6のターゲット8「主要な疾病の発生の阻止」への支援が表明されている。援助計画においても重点目標「社会開発と人間の安全保障」の下、母子保健と感染症対策を中心とした支援を行うとしていることから、本イニシアティブと援助計画との整合性は極めて高いといえる。

(3) 水と衛生に関する拡大パートナーシップ(WASABI)

水と衛生に関する効果的な援助の実施のためWASABIが2006年に発表された。WASABIでは水利用の持続可能性の追求や途上国政府の能力開発を基本方針とし、統合水資源管理(IWRM)の推進、安全な飲料水と衛生の供給の取組が示されている¹⁰¹。援助計画策定時後の発表ではあるが、援助計画では特に重点セクターである「環境」において、都市部における安全な水の提供、衛生環境の改善、砒素汚染等の改善を「社会開発と人間の

⁹⁸ EFA-FTIは、EFAに関するダカール目標及びミレニアム開発目標のひとつである「2015年までの初等教育の完全普及」の達成を目指す国際的な支援枠組みとして、2002年4月に設立された。EFA-FTIではG8議長国が非G8ドナー国とともに共同議長を務めることになっており、本年我が国はFTI共同議長国を務める。(出所:外務省ウェブサイト(http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/release/h20/4/1179174_906.html))

⁹⁹ 国際協力機構/バングラデシュ事務所(2008)

¹⁰⁰ 外務省ウェブサイト(<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/hoken/MDGMDG/kokensaku.html>)

¹⁰¹ 外務省ウェブサイト(<http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/wasabi/D-J.html>)

安全保障」を達成するために必要であると明示されており、WASABI との整合性は高い。

(4)クールアース・パートナーシップ

バングラデシュは、日本と気候変動分野の政策協議を行い、2008 年に発表した排出削減と経済背長の両立を目指す途上国を支援する「クールアース・パートナーシップ」の対象国となり、電力、環境(廃棄物管理)の分野で案件を発掘、実施し、実務レベルでの反映がなされている¹⁰²。気候変動対策に関し、バングラデシュの政策では、2008 年に策定された気候変動戦略および行動計画において「適応策」により重点が置かれているが、日本は気候変動政策協議等を通じ、日本の「緩和策」案件がバングラデシュにとって長期的に有益であることを認識してもらうことが重要であるとの指摘もある¹⁰³。

(5)鳩山イニシアティブ

2009 年 9 月に実施された国連気候変動首脳会合において、従来の公約(クールアース・パートナーシップ)を再編し、取り組みを後押しすべく、排出削減等気候変動対策に取り組む途上国、及び気候変動の悪影響に脆弱な途上国を支援する等の内容を含む「鳩山イニシアティブ」を発表した。援助計画策定後の気運として気候変動支援は高まっている。

(6)成長加速化のための官民パートナーシップ¹⁰⁴

成長加速化のための官民パートナーシップは、ODA 等について、官民連携に関する民間からの提案案件の採択、実施(官民連携相談窓口を設置)、官民連携促進のための定期的な官民政策対話の実施、途上国現地における官民連携の促進(拡大現地 TF の設置)を内容とする、開発途上国における経済成長を加速化するための新たな官民連携促進策で、2008 年に取りまとめられた。2006 年に策定された援助計画の「実施体制」においては既に、「現地 TF は民間セクターとの連携情報・経験・知見を政策立案・実施に反映させる」と明示していることから、上記の「途上国現地における官民連携の促進」において援助計画は方向性を共有している。近年、YKK やユニクロに見られるようにバングラデシュの主要輸出産業である縫製業への進出は増加傾向にあり、また、1 億 4 千万の人口規模を潜在的な市場とみなす BOP ビジネス¹⁰⁵も注目を浴びている。今後、バングラデシュでの日本企業の活動が活発化するに従い、官民パートナーシップの具体的な試みがなされる可能性も大きい。

¹⁰² 例として 2009 年 2 月には二酸化炭素排出量を抑えた高効率の「ハリプール新発電所建設計画」(222 億 1,000 万円)、配電ロスを低減する「中部地域配電網整備計画」(97 億 1,500 万円)に気候変動円借款を供与し、環境プログラム無償として、「ダッカ市廃棄物管理低炭素型化転換計画」(12 億 1,500 万円)にて低二酸化炭素排出量の廃棄物収集車両を提供している。

¹⁰³ 在バングラデシュ日本大使館ヒアリング

¹⁰⁴ 外務省ウェブサイト(http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/release/h20/4/1179209_906.html)

¹⁰⁵ BOPとは、「Base of the Pyramid」または「Bottom of the Pyramid」の略で、所得別人口構成のピラミッドの底辺層を指す。世界人口の約7割に相当する約40億人が、年間所得3,000ドル未満の収入で生活しており、その市場規模は5兆ドルに上ると言われる。BOPビジネスとは、企業が途上国においてBOP層を対象にビジネスを行いつつ生活改善を達成する取組のことで、慈善事業ではなく、持続可能性のある本業のビジネスとして行う点でCSR活動をさらに発展させたものと言える。(経済産業省ウェブサイトhttp://www.meti.go.jp/policy/external_economy/cooperation/bop/pdf/bopbusinessstoha_0101.pdf)

4-1-5 他ドナー・国際機関の援助政策との補完性

(1) 他ドナー・国際機関の援助政策との補完性

バングラデシュには20以上の国と数多くの国際機関が援助を行っている。支援分野は多岐にわたり、特に総援助額の6~7割を占める世界銀行、ADB、DFID、日本の4ドナーはほぼすべての分野をカバーしている¹⁰⁶。主要ドナーの支援分野は次の表のとおりである(各主要ドナーの援助政策の詳細は第3章を参照のこと)。

表 4-9 主要ドナーの支援分野

支援分野	日本	世界銀行	ADB	DFID	米国	EU	オランダ	カナダ	デンマーク	ドイツ	エセフ	UNDP
農業	○	○	○		○				◎			
農村開発	○	○	○	○	○				○	○		
水・衛生	○	○	○	◎	△	△	○*		◎		○	
電力・エネルギー	○	○	○	△	△					○		
運輸・交通	○	○	○	△	○							
教育	○	○	○	◎	○	◎	○	◎			○	
保健	○	○	○	◎	○	◎	○	◎		○	○	○
社会公正・ジェンダー		○		◎	○	◎	○	◎	◎	○	○	○
ガバナンス	○	○	○	◎	○	◎	○	◎	◎	○		○
公共財政管理		○		◎		◎	△		○			
民間セクター・貿易	○	○	○	○	○	◎	○	◎	○			
災害管理	○	○		◎	○	○	○				○	○
気候変動・環境	○	○	○	◎	○	○	○	○	○			○
食糧安全保障	○	○		◎	○	○						

◎最優先分野 ○優先分野 △部分的支援あるいは撤退の予定

*水資源管理を重視。飲料水と衛生からは撤退の予定。

出所:各ドナー戦略文書、ドナーヒアリング、Government of Bangladesh and Development Partners(2009)をもとに評価チーム作成

上記のように、主要ドナーの支援分野は多岐に亘る傾向があり、各分野で多数のドナーが活動しているが、電力・エネルギー、運輸・通信分野については、日本、世界銀行、ADBという、援助スキームや実績から見て優位性のある少数のドナーを中心に支援が行われている。その点で社会開発に注力するドナーとの補完性が高いとする意見もある¹⁰⁷。

4大ドナーの間では2005年に共通国別支援戦略が策定されているが(詳しくは「3-3-

¹⁰⁶ 2007年コミットメント額は6割(ERD(2009))

¹⁰⁷ DFID事務所ヒアリング

2 (3) 世界銀行・ADB・DFID・日本による共通国別援助戦略」を参照)、各ドナーの個別の国別援助戦略が平行して策定されたため、各自の国別戦略は共通国別支援戦略に基づいており、共通の目標に向けた4者間の役割分担、重点支援分野の絞り込みが進んでいる。

(2) 各重点セクターにおける他ドナーとの補完性

イ 民間セクター開発

民間セクター開発の主要ドナーの支援状況を下表に示す。日本の支援は、基本的には世界銀行・ADBと同じ方向性であるが、両者共に支援範囲はより広範である。

表 4-10 民間セクター開発への各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	<p>援助計画2006-2009</p> <p>本セクターの重点的支援: 投資環境の改善のために以下に取り組む。</p> <p>(a) マクロ経済の安定</p> <p>(b) 貿易障壁の撤廃と、規制・行政手続きの改善、インフラサービスのガバナンス・効率性改善</p> <p>(c) 金融・土地・労働市場の改善(金融の仲介機能の改善・、農村の成長のための政策強化、ビジネス関連スキルの向上)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 投資促進金融(2006年)
ADB	<p>国別援助計画2006-2010</p> <p>(a) SME セクター開発</p> <p>(b) 民間セクター開発: インフラ開発、組織能力開発、民間参入の促進</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● SMEs開発プロジェクト(2009年) ● 官民連携インフラ開発ファシリティ(2008年)

ロ 運輸セクター

運輸セクターに対する主要ドナーである世界銀行・ADBの支援状況を表4-11に示す。道路及び鉄道に対する支援は、世界銀行・ADBと整合性を保って戦略が策定されている。日本に比べて世界銀行・ADBはより政策レベルの支援が多いが、方向性は合致している。特に鉄道サブセクターに関しては、日本は世界銀行・ADBとの間で覚書を結び、共に鉄道セクター改革を支援している。ただし、世界銀行は、道路局の組織改革の進展がないことから、2009年10月時点で道路セクターから撤退することとなった。

表 4-11 運輸セクターへの各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	<p>援助計画2006-2009</p> <p>本セクターの重点的支援: 投資環境の改善のためにインフラサービスのガバナンス・効率性改善に取り組む。運輸セクターでは以下に留意する。</p> <p>(a) 民間資金の参入の奨励: 鉄道、チッタゴン港の運営、道路維持管理</p> <p>(b) バングラデシュ政府のマルチモダル交通システムの構築を特に政策・制度面で支援。特に幹線道路の交通の障害の撤廃・維持管理に焦点を充</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 農村交通改善ローン(2008年) ● 鉄道改革プログラム開発政策金融(2006年)

	てる(ダッカーチッタゴン間、パドマ橋)。また、鉄道セクター改革を条件とし鉄道への支援も行う。(ただし、2009年10月時点で世界銀行は道路セクターから撤退)	
ADB	<p><i>国別援助計画2006-2010</i></p> <p>(a) 道路ネットワークの改善、接続の改善、輸送の効率性の改善</p> <p>(b) チッタゴン港の効率性の改善及び貿易の促進</p> <p>(c) バングラデシュ鉄道改革</p> <p>(d) パドマ多目的橋の改善</p> <p>(e) 輸送回廊の開発</p> <p>(f) 緊急災害リハビリ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ダッカ圏持続可能都市交通回廊(2009年) ● パドマ多目的橋設計プロジェクト(2009年、2007年) ● 計画委員会運輸セクター調整担当部能力開発支援(2009年) ● 港湾流通効率化(2009年) ● 優先道路プロジェクト(2009年) ● 地方鉄道向上プログラム(2007年) ● 鉄道セクター投資プログラム(2007年、2006年) ● 鉄道改革支援(2006年) ● 貿易促進のための交通回廊開発(2006年)

ハ 電力セクター

電力セクターに対する主要ドナーである世界銀行・アジア開発銀行の支援状況を表 4-12 に示す。両者共支援の方向性は合致しているが、運輸セクター同様、よりセクター改革・ガバナンス改革に重きを置いている。また、両者共に、エネルギー源の多様化や代替可能エネルギー開発などを推進している。

表 4-12 電力セクターへの各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	<p><i>援助計画2006-2009</i></p> <p>本セクターの重点的支援: 投資環境の改善のためにインフラサービスのガバナンス・効率性改善に取り組む。電力セクターでは以下に留意する。</p> <p>(a) 最小コストでの発電計画及び民間資金も考慮した上で発電資金戦略策定を支援</p> <p>(b) 調達プロセスの改善を条件にピーク需要対応の設備容量・送電を支援する。また同条件での小規模電力プログラムの支援</p> <p>(c) 分社化による経営強化を伴う都市部の配電への投資、及び現在の農村電化プロジェクトの継続</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 農村電化・再生可能エネルギー開発プロジェクト(2009年) ● Sddhirganj ピーク応発電所プロジェクト(2008年) ● 電力セクター開発政策(2008年) ● IDCOL 太陽光発電住宅システムプロジェクト(2007年) ● グラミンシヨクティ太陽光発電住宅プロジェクト(2007年)
ADB	<p><i>国別援助計画2006-2010</i></p> <p>電力・ガス供給の拡大(発電、送電、配電を含む電力セクター開発、及びガス田開発・輸送・供給、農村電化、民間セクターの参加)</p> <p>に加えて以下を支援する:</p> <p>(a) エネルギー効率の改善・省エネルギーの支援</p> <p>(b) 再生可能エネルギーの開発</p> <p>(c) エネルギー源の多様化</p> <p>(d) セクター及び組織改革を通じたガバナンス改善</p> <p>(e) 民間セクター参加促進</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 電力システム効率化プロジェクト(2009年) ● ガスセクター開発プログラム(2007年) ● IPP発電所調達プロセス(2007年) ● 電力セクター開発プログラム(2007年) ● 電力セクター民間参入促進(2006年)

二 農業・農村開発セクター

主要ドナー農業・農村開発セクターへの支援は下表のとおりである。

表 4-13 農業・農村開発分野での各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	<p><i>援助計画2006-2009</i> 本セクターの重点的支援: (a)生産性向上のための官と民双方による農業研究 (b)農村インフラ投資、農村金融改革、中小企業やアグリビジネス促進、地方分権への環境整備 (c)土地制度見直し、種子、肥料、殺虫剤などインプットの価格政策と補助金 (d)農村金融と農業銀行改革 (e)実施機関の組織強化 (f)自然資源管理と保護 (g)農村電化 (h)農村コミュニティ強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 水管理向上プロジェクト(2007-2015) ローカルコミュニティ参加による水資源管理と実施機関の組織的能力強化 ● 国家農業技術プロジェクト(2008) 農業技術の改善による生産性向上と農家の収入向上を目指す。農業研究支援、農業普及支援、サプライチェーン開発、プロジェクト管理と調整の4コンポーネント。 ● 食糧危機開発支援クレジット(2008-2009) 最脆弱層へのコメの補助的金額による供給、既存セフティネットプログラム拡張と新設、種子、肥料、燃料の保障を目的に、政府の「グローバル食料計画」への資金援助 ● 農村電化プロジェクトのための追加的資金支援(2009) 農村電化による社会開発と経済成長が目的。代替可能エネルギープロジェクトの拡張、小型蛍光灯の導入、農村への追加的電力供給網の再建
ADB	<p><i>国別援助計画2006-2010</i> 持続可能な経済成長を遂げるための (a)農村インフラ改善 (b)アグリビジネスの発展 (c)農家と市場をつなぐインフラ(道路とエネルギー)改善</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 農村インフラ改善計画 II (2006) 農村道路、市場、地方行政施設整備、地方行政官能力開発 ● 参加型小規模水資源プロジェクト(2007) 水資源管理の手続きの組織化、維持管理、地方行政機関機能強化、水資源管理を通じた農業の生産性と自立発展性向上への資金的支援 ● 食料保障のための政府機関能力向上計画(2008) セフティネット・プログラムのモニタリング強化、食料保障改善のための政府の計画実施能力向上 ● 第2次穀物多様化計画(2009) 農業の生産性向上と穀物多様化、商業化、アグリビジネスを通じた農家の生活向上を目指し、将来のADB借款プロジェクト計画策定 ● 灌漑管理開発計画(2009) 灌漑アクセスの拡張、灌漑計画から実施管理の地方分権化、大小水利管理関係者のエンパワーメント支援 ● 持続可能な農村インフラ改善計画(2009) 貧困女性の市場へのアクセス、経済活動強化を図り、ADBプロジェクト計画とF/S調査実施
DFID	<p><i>国別計画2009-2014</i> EU の MDGs 重視政策の下、農村の非農業人口の増大、アグリビジネスの成長、都市化、NGO の活躍を考慮し、道路、農業、農村インフラ(橋梁)から撤退を表明</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ジュート生産者のための持続的生活向上(2009-2014)

	<p>中間国別支援計画2007.7-2009.3 金融サービス、農村インフラと市場へのアクセス向上</p> <p>国別支援計画2003-2006 女性・女子への支援、農業・農村開発セクター支援を優先</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Chars 生活向上プログラム(2008-2009) 北部ジャムナのチョール孤立地域の最貧層への NGO による農業、畜産、住宅供給、保健、教育等の総合的支援活動 ● BRAC 貧困削減チャレンジ(2007-2008) 農村開発、食料支援、社会保障支援 ● 最貧層の経済的エンパワメントのためのチャレンジ基金(2008-2016)
デンマーク	<p>開発協力戦略2005-2009 南部の沿岸地域の貧困削減を目指し、労働集約的な農村道路建設を支援しセクター支援プログラムを実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業セクタープログラム支援プログラムフェーズ II (2006-2011) 総合的かつ持続可能な農業生産性の向上による遠隔地の小規模農家の生活向上を目的とし、農業普及、漁業と畜産業開発、農村道路と市場アクセス向上を図る

デンマークは、他のドナーが活動していない南部沿岸地域を重点的に支援している点で日本の支援との地域的棲み分けがなされており、世界銀行は幅広い重点分野への支援方針のもと、農業技術、農村電化など、現在日本が支援していない分野もカバーしている点で補完性が高い。ADB は農村の道路、灌漑、水資源などインフラ整備重視である日本の支援と重なる点が多いが、穀物多様化、アグリビジネス支援への長期的計画がなされている点で補完している。一方、DFID は ADB とは逆にアグリビジネスの成長を農業からの撤退の一因としている。日本の援助計画においてもアグリビジネスには触れておらず、各ドナーの考え方の多様性が伺える。

ホ 教育セクター

1998年から2003年まで、サブセクターワイド・プログラム(SWAp)である第1次初等教育開発計画(PEDP1)が実施されたが、実際は、これは単なるプロジェクトの集合体であり、SWAp型の協調はできていなかった。その第2フェーズとして2004年から2009年にかけて第2次初等教育開発計画(PEDP2)が実施されている。PEDP2はADB、世界銀行、DFID、EC、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、CIDA がプールファンドに資金を提供し、日本(JICA)、UNICEF、オーストラリアはプールファンドへの資金提供はせずに、平行した支援により実施されてきた。「すべての児童に良質な初等教育の機会を提供する」という目標に向けたバングラデシュ政府の4つのコンポーネント(表4-14 参照)のうち、コンポーネント2「学校及び教室での質の向上」に関連した技術協力の要請を受けて、日本は「小学校理数科教育強化計画」を実施してきた。したがって、日本の支援は PEDP2 の一部分を構成しており、他の援助機関の支援結果とも協調が図られている。その反面、ドナー間の足並みの乱れや、プログラム・マネージメントの課題、コンサルタント雇用の遅れ、実施機関の行政能力不足、費用支出過程の複雑さも指摘されている。¹⁰⁸

¹⁰⁸ 日本大使館ウェブサイト <http://www.bd.emb-japan.go.jp/jp/bdmodel/pdf/060316pedp2progresschallenges.pdf>

表 4-14 PEDP2 の 4 つのコンポーネント

	主要コンポーネント	内 容
1	組織開発・能力強化	初等大衆教育省、初等教育局、ディビジョン、県(ディストリクト)、郡(ウポヅラ)、学校レベルにおける組織制度改善と能力強化
2	学校・教室内の質の向上 [小学校理科教科教育強化] JICA	<ul style="list-style-type: none"> ● 学習環境整備・改善(物理的環境、国家カリキュラム教科書委員会の初等教育部門、教科書・教材等) ● 教員と教授内容の改善強化(国立初等教育アカデミー、教員雇用・待遇・訓練、教員支援、初等教育教員訓練機関、現職研修、校長研修、郡リソース・センター) ● コミュニティの意識向上と支援
3	施設整備	初等教育関連施設整備・改善 (3万教室建設・改修含む)
4	アクセス	未就学児童(貧困、少数民族、障害等、特別な配慮を必要とする児童)の就学促進

へ 保健セクター

保健セクターでは、保健・栄養・人口セクタープログラム HNPSP (2003-2011¹⁰⁹) が SWAps で実施され、各援助機関の参加による包括的な取り組みが行われている。この他にも保健セクターでは以下の表に示すように、多くの援助機関が活動を行っている。日本は、母子保健分野では母性保護サービス強化プロジェクトを中心に無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、青年海外協力隊(助産師、看護師、村落開発)により、妊産婦健診や緊急産科ケアのサービス提供体制の強化と人々からのアクセスの改善に、横断的視点ではケアの質に力点を置いてきた。また、感染症対策では青年海外協力隊、ユニセフ無償、JICA 短期専門家により、予防接種拡大計画(EPI)、フィラリア対策、結核対策の支援をしてきた。その他、医師への奨学金、保健人材の研修、施設・資機材の提供を行い、他の援助機関の支援との相乗効果を狙いながら、比較優位を持つ分野で支援を行っている。

¹⁰⁹ 当初予定では 2010 年までであったが、2009 年に 1 年延長された。

表 4-15 保健分野でのドナーの支援状況(母子保健)

機関・団体	妊娠		出産				産後、新生児				横断的視点					
	妊産婦 検診	月経、 中絶	緊急産 科ケア	包括的 緊急産 科ケア	SBA	リファ ラル システム	産後 検診	家族 計画	母乳	基礎的 新生児 ケア	基礎的 アイテ ム	ケアの 質	女性へ の暴力	貧困層 の アクセス	栄養	思春 期保 健
マルチ																
EC		+				+		+			+	+		+		
UNFPA	+		+	+	+	+	++				+			+	+	+
UNICEF	+++	++	++	++	++	+++	+	++	+	++	++	++	++	++		+
WHO		+			+									++		
世銀																
バイ																
AusAID	++	+	++		+	++	+	+	+	++	+		+	+		+
CIDA											++			+		+
DFID	+	++	++			++	+	++		+	++	+	+	+++	+	+
KFW								+			++					
JICA	+		+			+						+				
RNE	+	++	+			+	+			+	+			+		
SIDA														+	+	
USAID	++	中絶のみ	+	+	+	+++	++	++	++	++				+	++	+
NGO																
BRAC	++	+	+			++	+	+		++	+		+	+		+
CARE	++		++		+	+						+			+	
Chemonics	+	中絶のみ	+	+	+	+								+		+
Engender Health			+				+	+								
Plan Int'l	+				+		+								+	+
Save the Children	++					+	+		+	++					+	

出所: JICA (2008)

注: +は援助活動の実施を表す。

表 4-16 保健分野でのドナーの支援状況(保健システム)

機関・団体	サービス提供(母子保健以外)						保健人材				情報		技術(施設、資機材)			保健財政			ガバナンス						
	三大 感染症	その他 感染症	救急	非感 染症	災害 対策	その他	医師	看護師	検査 技師	現場 人材	NGO その他	MIS	サーベ イランス	医療 技術	サービ スの 質	施設・ 資機材	DSF	保 険	財務 管理	制 度	マネジ メント	民間 連携	地方 分権		
マルチ																									
EC		鳥インフル エンザ																						+	
UNFPA																								+	
UNICEF	小児HIV	EPI																						+	
WHO	+	+			+	禁煙		+					+	+				+			+	+		+	
GFATM	+++																								
GAVI		EPI																							
世銀																									
ADB						都市保健																			
バイ																									
AusAID	HIV/AIDS	ICDDRDB				社会動員		奨学金				ボランティア													
CIDA	+	ICDDRDB ハンセン														+					+				
DFID	HIV/AIDS	ポリオ ICDDRDB				都市保健																		汚職 防止	+
KFW/ GTZ												++												+	
Japan/JICA		EPI フネリア					奨学金	研修				ボランティア				+									
RNE		ポリオ ICDDRDB																							
SIDA						都市保健																			
USAID	+												++											+	
NGO																									
BRAC	+					都市保健 社会動員 学校保健 職業保健							+					+							
CARE						社会動員																			

出所: JICA (2008)

注: +は援助活動の実施を表す。

ト 環境セクター

援助計画では、環境分野における支援対象を都市環境と砒素対策に限定しており、いずれの分野でも他ドナーとの連携、相乗効果を狙っている。主なドナーの戦略と支援内容は次の表のとおりである。

表 4-17 都市環境・砒素対策分野での各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	<p><i>国別援助戦略2006-2009</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 水資源管理の改善(ダッカ市・周辺の地表水、農村でのパイプ給水)、一部都市での廃棄物収集・処理改善 ダッカ市とチッタゴン市での給水・衛生・排水システム改善 (大気・水質汚染を含む都市環境問題は長期戦略課題として取り組む) 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体サービスプロジェクト(1999-2011) 大気の質管理プロジェクト(2000-2008) 水供給プログラムプロジェクト(2004-2010) ダッカ水供給・衛生プロジェクト(2008-2013) 清浄な空気と持続可能な環境プロジェクト(2009-2014)
ADB	<p><i>国別戦略・プログラム2006-2010</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ダッカ、中規模都市のサービス、自治体管理能力の改善 水・大気の質改善、砒素緩和、環境負荷の少ない電力・運輸支援促進、持続的農業、政府・住民の環境管理知識向上 	<ul style="list-style-type: none"> ダッカ水供給セクター開発プログラム(2008-2014) 都市ガバナンス・インフラ改善プロジェクト(2003-2010) 同上プロジェクトフェーズ II(2008-2015) 中規模都市水供給・衛生(2006-2013)
DFID	<p><i>国別計画2009-2014: 水と衛生の質とカバー率改善</i> <i>中間国別支援計画 2007.7-2009.3: 政府、UNICEF、CSO を通じた貧困地域における衛生教育、衛生、給水サービス改善</i> <i>国別支援計画 2003-2006: 女性・女子の食糧、安全な水、衛生へのアクセス改善</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> 衛生・衛生教育・水供給プロジェクト(2007-2011、政府・UNICEF への拠出) 貧困削減のための都市パートナーシップ(2006-2014、UNDP への拠出): 都市貧困層の生活向上
UNICEF	<p><i>国連開発フレームワーク2006-2010</i> 砒素のない安全な水のアクセス 100%と都市の固形廃棄物管理戦略の策定・実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> 衛生・衛生教育・水供給プロジェクト(2007-2011) 農村衛生・水供給プロジェクト 砒素緩和・計測プロジェクト
デンマーク	<p><i>開発協力戦略2005-2009</i> 貧困地域での安全な水と衛生アクセス改善、水と衛生・水資源管理政策支援・組織能力強化、民間セクターとNGOの関与強化、衛生習慣促進とコミュニティ主導の衛生活動強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 水供給・衛生セクタープログラム支援(2006-2010): セクター政策支援、水供給・衛生支援、セクター能力強化の3コンポーネントから成る

出所: 各ドナー戦略文書をもとに評価チーム作成

日本は援助計画に基づき、都市環境においては特に上水道と廃棄物管理に支援を絞っており、上水道及び下水道の分野では、他ドナーとの役割分担が明確である。同分野では2007年にバングラデシュ政府、関係ドナー間の「上下水道パートナーシップフレームワーク」が調印されており、役割分担、協力体制がより強化されている。廃棄物管理については、ADB や世界銀行が中規模自治体強化の一環として支援する一方、日本はダッカ市という大規模自治体に対して包括的な支援を行っている。砒素対策に関しては、バングラデシュ政府の政策、実施体制が広く「水と衛生」を扱う形となっており、また、他ドナーもかつての砒素対

策から水と衛生という切り口に移っているところ、水と衛生の分野での砒素対策のメインストリーム化への貢献¹¹⁰、技術的インプットによる補完性が期待される。

チ 災害管理セクター

災害管理分野における主なドナーの戦略と支援は下表のとおりである。

表 4-18 災害管理分野での各ドナーの支援

ドナー	援助戦略(目標/戦略)	主な支援(LA 締結年・協力期間)
世界銀行	援助計画2006-2009 ・緩和策強化 ・関係政府機関の災害管理の主流化支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急 2007 年サイクロン復興プロジェクト(2008-2013) サイクロン「シドル」の復興に係る行政、保健、水と衛生、農業等支援 ● サイクロン被害地域への追加的資金援助(2008)
ADB	国別援助計2006-2010 政府の予警報システムの計画策定能力やリスク緩和能力向上支援、被害予防、適応政策支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急災害被害復興計画(2008) 日本、カナダ、オランダ等の協調融資によるサイクロン「シドル」の影響を受けた農村インフラ、地方行政機関施設、道路、灌漑、保健施設等の復旧支援
UNDP	国別計画2006-2010 政府の災害管理システムと開発計画におけるリスク軽減の主流化支援、災害管理のための地域組織強化	<ul style="list-style-type: none"> ● 南アジア地域における地震防災対策計画(2007) ● 包括的災害管理プログラム(CDMP、2003-) 緊急支援から総合的リスク緩和への転換を図る同プログラムへの支援(DFID との協調)
DFID	国別計画2009-2014 MDGs 達成のため 2015 までに(a)1500 万人の貧困層が気候変動インパクトの予防と適応が出来る(b)シェルターなどのインフラ整備がなされる	<ul style="list-style-type: none"> ● 気候変動、土地、水、食料支援に関する研究協力(2009-2010) ● 国家気候変動戦略への支援(2009) シェルター・堤防建設、予警報システム、穀物の品種改良 ● 人道支援(2008-2011) 遠隔地に居住する貧困層のためのニーズ調査 と災害被害者への人道支援。サイクロン「アエラ」への支援も含む
	中間国別支援計画 2007.7-2009.3 CDMP 及び国家気候変動適応実施プログラム(NAPA)支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 気候変動プログラム(2008-2013) 気候変動への適応策とリスク緩和方策を支援し 150 万人の貧困層の生活を 2013 年までに緩和する。世界銀行、UNDP との協調案件
	国別支援計画2003-2006 災害救援支援のため WFP との連携を図る	<ul style="list-style-type: none"> ● 包括的災害管理プログラム(CDMP、2003-) 緊急支援から総合的リスク軽減への転換を図る同プログラムへの支援
オランダ	通年戦略計画2008-2011 災害および気候変動への脆弱性の軽減を目指す	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急災害被害復興計画(2008) 日本、カナダ、ADB 等の協調融資によるサイクロン「シドル」の影響を受けた農村インフラ、地方行政機関施設、道路、灌漑、保健施設等の復旧支援 ● 小規模水資源開発セクタープロジェクト 2(2002-2009) 260 の小規模洪水管理、排水、灌漑スキームの地方水管理機関と地方行政機関への移転

UNDP は食糧・災害管理省による包括的災害管理プログラム(CDMP)を主要機関として

¹¹⁰ 世界銀行は砒素対策から水と衛生対策に切り口を移したが、水と衛生の分野における砒素対策のメインストリーム化を重要視している(World Bank (2007b))。

UNDP と共に 2003 年の開始当初から支援し、2009 年末には、災害後の対処から、気候変動に伴うリスク管理を含む災害予防とリスク軽減を更に強調した同プログラムの延長を表明している¹¹¹。また、南アジア地域協力連合(SAARC)の活動として、日本の防災・災害復興支援無償資金協力による南アジア地域における地震防災対策計画において UNDP は関係 5 か国間の全体コーディネート機関として事業を推進している¹¹²。

DFID は CDMP を二国間援助機関として中心的にリードすると共に、2007 年から気候変動対策支援へ大きく舵を切った。バングラデシュにおいては貧困削減のために自然災害対策は必須であるとの明確な姿勢を示し¹¹³、最近では農業分野のプログラムにおける気候変動対策を打ち出すなど、セクターを越えた支援を展開している¹¹⁴。オランダは水資源分野の支援の一環として災害管理にも焦点を当て、人口、土地に対する河川の洪水や浸食、気候変動の影響の軽減を目標に掲げている。

リ ガバナンス

ガバナンスはほとんどのドナーが重点を置いている分野であるが、対象となる課題が多いため、各ドナーは次の表のとおり課題を選択して支援を行っている。なお、警察支援を除く司法アクセス・人権、議会・民主主義、選挙プロセスの分野に対する支援のほとんどが NGO/市民社会への資金提供の形で行われている。

表 4-19 ガバナンス分野での各ドナーの支援

	日本	世界銀行	ADB	DFID	UNDP	米国	EU	オランダ	カナダ
公務員制度改革	○	○		○	○		○	○	
公共財政管理		○		○			○	○	
汚職対策		○	○			○		○	
法制度改革		○							○
司法アクセス(警察含む)・人権	○		○	○	○	○	○	○	○
議会・民主主義					○	○	○		
選挙プロセス				○	○	○		○	○
地方自治(農村)	○	○	○		○	○	○		
地方自治(都市)		○	○						
セクターガバナンス	○	○*	○*						

*世界銀行は電力、農村電化、上下水道、道路、鉄道、農業、農村・都市開発、ADB はエネルギー、運輸、教育、都市保健、都市水供給・衛生に重点を置いている。

出所: 各ドナー戦略文書をもとに評価チーム作成

援助計画では、中央レベルでの公務員制度改革、警察支援、PRSP 実施・モニタリング体制整備の支援、地方行政、セクターレベルにおける実施機関の経営自主性や透明性の強化、

¹¹¹ UNDP ウェブサイト(<http://www.undp.org.bd/info/events.php?newsid=502&t=ln%20News>)

¹¹² アジア防災センター年次報告書 2007、アジア防災センター

¹¹³ White Paper commitments 2009、DFID

¹¹⁴ Climate Management Plan, Agricultural Sector Bangladesh, DFID 2009

規制枠組みの整備を取り組む課題として挙げており、いずれも他ドナーとの協調が重視されているが、どのように協調していくのかは明確になっていない。一方、セクターレベルでは、電力、鉄道、上水道の分野で他ドナーと協調したセクター改革への枠組み構築が進んでいる(詳細は「4-2-4 重点セクター別の援助の有効性」を参照)。

4-1-6 結論と考察

本評価対象期間に、バングラデシュ政府の政策は PRSP、PRSP II と移り変わり、3 つ目の NSAPR II は公表、配布されたばかりであるが、これらの政策の目的である「貧困削減」を目指す戦略に特筆すべき大きな変化はなく、援助計画の全体的な戦略との整合性はおおむね保たれており、妥当性は高い。

援助計画は ODA 大綱や ODA 中期政策といった日本の ODA 上位政策との整合性も高い。中でも ODA 大綱、中期政策双方とも、基本的な方針や重要課題はもとより、現地機能強化の具体的取組に関する点において、援助計画で示された、現地 TF を中心に据えた実施体制との整合性が極めて高いことは特筆されよう。さらには、MDGs が目指す方向とも合致していること、また日本によるイニシアティブでは成長加速化のための官民パートナーシップは援助計画の政策が先んじている点においても妥当性の観点から高く評価される。また、クールアース・パートナーシップや鳩山イニシアティブは援助計画策定後に打ち出され、計画には反映されていないが、同パートナーシップ趣旨に則った運用は既になされている。

ドナー・国際機関との補完性については、電力、運輸、上水道分野において協調の枠組みの構築などにより補完性を高める試みがなされているほか、教育や保健分野においては、セクターワイドアプローチの枠組み内でプロジェクト支援を行うことにより補完性を高める動きがあり、日本の支援が重要な役割を果たしている点において評価される。

PRSP 等で示される政策課題は幅広く、援助計画の目標体系図に示された重点セクターも結果的に総花的ともいえるが、各セクター目標を詳細に見ると、その支援内容は日本の有する経験、実績に基づき、焦点を絞った支援内容になっていることがわかる。他方、セクター目標は重点セクターを達成するために必要な手段というよりも単にその内訳を示すに止まっており、かつ、各重点セクターと重点目標の関係も同様であり、貧困削減を目指すことは明示しつつも全体として論理性に基づく戦略性が見てとれない。

更に、PRSP II 及び NSAPR II で示された、観光産業の優先度の低下や、気候変動に関する災害管理、水、農業、保健などセクターの垣根を超えた対応への必要性などのバングラデシュ政府の今日的政策の変化は援助計画策定後の動きであり、日本政府の政策としてもクールアース・パートナーシップや鳩山イニシアティブ等で示された気候変動支援は運用面では既に実施されているが、援助計画においてはこれらの動きとの整合性に欠けるものもある。また、ドナーや国際機関によっては、特定の分野からの撤退を表明するという政策上の大きな転換も評価期間中に生じている。

今後援助計画を改定するに当たっては、貧困削減を目指す上での更なる戦略性を兼ね備え、かつバングラデシュ政府の優先課題の変化や他ドナー・国際機関の動き、日本政府の途上国援助の方向性を敏感にとらえた改定がなされるべきであり、改定後においても柔軟

に見直しを図り、継続的に妥当性を担保する必要がある。

4-2 結果の有効性

本節では、当初設定された目標に照らし、どの程度の効果が現れているのかを検証する。対バングラデシュ援助計画では、最重要課題として貧困削減を掲げ、その達成のために3つの重点目標として経済成長、社会開発と人間の安全保障、ガバナンスを設定している。さらに重点目標の効果的・効率的達成のために重点を当てるセクターを特定している。本節ではそれら重点目標の状況と重点セクターごとの支援の成果を検証する。

4-2-1 援助計画の目的にかかわる有効性

(1) 最重要課題の達成度

援助計画は、バングラデシュの PRSP の実施の支援を通じて最重要課題である貧困削減へ貢献することを意図している。貧困削減は、日本のみならずバングラデシュ政府、民間企業、他の援助国・機関の多様な経済社会活動の集大成であり、日本の直接的貢献を測ることは困難であるため、ここでは、貧困削減状況の変化を簡単に把握しておきたい(詳細については「3-2-1 バングラデシュの貧困状況」を参照)。なお、日本の協力の成果に関しては援助計画に定める重点セクター別に確認することとする(本章 4-2-4)。

貧困削減指標のひとつである1日1ドル以下で生活する人口は1992年の66.8%から2005年には49.6%まで減少し、貧困削減は進展している¹¹⁵。経済成長は貧困削減に寄与していると考えられ、貧困者の絶対数がいまだ十分に減少していないことが課題であるが、相対的に見れば貧困は確実に削減されている¹¹⁶。

一方、成長に伴い格差が広がり、特に地域的な格差が拡大している。分配の不平等性を表すジニ係数¹¹⁷は、1984年から1992年の間は25~28の間であったが¹¹⁸、その後、配分の不平等性が拡大し、1996年には33.6に跳ね上がり、2005年は33.2と改善は少ない¹¹⁹。ジニ係数の悪化が示すように、富裕層と貧困層の格差の拡大傾向が見られる。2000年以降、都市部の所得ジニ係数は全体的に大きな変化はないのに対し、農村での所得収入の不平等は2000年から2005年にかけて拡大している(「3-2-1 バングラデシュの貧困状況」参照)。同時に、貧困の集中度が地域別に明確に異なっており、地域間不平等が生じている。地域別に見ると、ダッカ及びチッタゴンへアクセス可能な東部地区の貧困が改善傾向を示しているのに比べ、西部地区の改善は鈍く、都市から最も離れた西部地域、特にクルナ管区、ポリショ

¹¹⁵ General Economic Division of the Planning Commission, Government of Bangladesh (2007)

¹¹⁶ Center for Policy Dialogue ヒアリング

¹¹⁷ ジニ係数は本来0~1で表されるが、ここでは0~100で表している。

¹¹⁸ Nation Master ウェブサイト

http://www.nationmaster.com/red/time.php?stat=eco_gin_ind&country=bq&b_printable=1

¹¹⁹ CIA ウェブサイト <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bg.html>

ル管区周辺、及び西北部のラッシャヒ管区北部に貧困者が集中する傾向が明らかになっている。これらの貧困地域で、日本の直接的な支援実績がより多くなされるようにはなっていない。

(2) 重点目標の達成度

援助計画で掲げている貧困削減を達成するための重点目標は経済成長、社会開発と人間の安全保障、ガバナンス、である。貧困削減と同様に、これらの重点目標には日本の協力だけではなく、バングラデシュ政府、他の援助機関、NGO や企業といった民間セクターの活動も大きな影響を与えている。ここでは、各重点目標の状況の進展を把握するにとどめ、日本の協力の具体的な貢献については各セクターの部分で記述する。なお、援助計画では重点目標の進捗度や達成度を測る具体的な指標は設定されていないため、各種のマクロデータを参考指標として、重点目標の状況の進展を把握した。

イ 経済成長

経済成長の主要な指標である実質 GDP 成長率は、1990 年代は平均 4-5%、近年は 6%前後で推移しており、世界的な不況に見舞われた 2008/2009 年度でさえ 6%近い成長を記録している。農業分野の成長回復、縫製業に牽引される輸出、中東、米国への出稼ぎ労働者からの送金が高い経済成長の原動力となっている。特に、海外労働送金は 2000 年以降年々増加傾向にあり、2008 年には 8,985 百万ドルに達し、バングラデシュの輸出総額の約 65%、GDP の 11%を占めるまでに増加した。よってバングラデシュ経済の構造は縫製品輸出や海外労働者の海外送金に依存しており、今後とも安定した経済成長を進めるためには競争力のある産業の多角化が必要である。

ロ 社会開発と人間の安全保障

社会開発と人間の安全保障については援助計画で MDGs 関連指標のモニターに努めるとしているが、MDGs 関連指標にはそれぞれ進展が見られる(「3-2-2 ミレニアム開発目標(MDGs)と課題」参照)。普遍的初等教育の達成に関しては、成人(15 歳以上)識字率や初等教育就学率において、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上に関しては、初等教育における女子児童の男子児童に対する比率において大きく改善している。妊産婦死亡率は改善しつつあるものの 2015 年の MDGs 達成は困難と考えられている。乳児死亡率及び乳幼児死亡率においても 1990 年比で半減しているが、2015 年の目標達成に向けての課題も少なくない。

ハ ガバナンス

援助計画では、ガバナンスは貧困削減を効果的・効率的に進めるための条件とみなされている。ガバナンスは非常に広い概念であり、一概に状況を描写することは困

難であるが、状況把握の参考に世界銀行のガバナンス指標を見ると、2000年と比較してほとんどの指標が悪化している(表4-20)。援助計画策定中の2005年と比較すると改善しているが、これは、2008年に国軍に支援された選挙実施内閣による数々の改革の影響によるところが大きいと推測される。

表4-20 ガバナンス指標値の推移
百分位(0-100)*、括弧内は点数(-2.5~+2.5)

指標	2000年	2005年	2008年
表現の自由と説明責任	34.1 (-0.44)	31.3 (-0.52)	30.8 (-0.61)
政治的安定	26.4 (-0.60)	6.7 (-1.61)	9.6 (-1.54)
政府の有効性	35.1 (-0.61)	20.9 (-0.84)	22.7 (-0.77)
規制の質	22.4 (-0.70)	17.6 (-0.95)	20.8 (-0.82)
法の支配	28.6 (-0.78)	23.8 (-0.83)	27.3 (-0.70)
汚職の取締り	12.6 (-1.00)	6.3 (-1.31)	10.6 (-1.10)

*百分位は全調査対象国の中での下からの位置を0から100で表している。

出所: World Bank World-wide Governance Indicators 1996-2008

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

選挙実施内閣が特に汚職に対する取り締まりを徹底的に行った結果、汚職の指標については、2001年から5年連続バングラデシュが最下位を占めた汚職認知度指数においても大きく改善を示している(表4-21)。

表4-21 汚職認知度

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
順位	145/145	158/158	156/163	162/179	147/180	139/180
スコア	1.5	1.7	2	2	2.1	2.4

出所: Transparency International Corruption Perception Index 各年版

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/

4-2-2 対バングラデシュ援助の意義の有効性

援助計画では、バングラデシュに対する援助の日本にとっての意義として、同国の貧困削減と成長に資することはもちろん、国際的な協力関係の基盤形成、貿易・投資先としての関係強化を挙げている。本節では、実際に援助がそれらの効果を上げているのかどうかを考察する。

(1) 国際的な協力関係への影響

日本と南アジアの関係については、本評価対象期間中、バングラデシュの後押しにより、SAARC への日本のオブザーバー参加の実現という大きな出来事があった。日本はバングラデシュのみならず、SAARC 日本基金を通じて、南アジア全体にも支援を行っており、日本の対バングラデシュ援助とこれらの協力が相まって、SAARC

へのオブザーバー参加が可能となったと考えられる¹²⁰。

また、バングラデシュは南アジア域内国の中ではじめて公式に日本の国連安全保障理事会メンバー入りに賛成した国であり、国連安全保障理事会改革にも一定の理解を示している。また、これまで幾つかの重要な国際場裡における選挙で日本への支持と協力を行ってきた¹²¹。以上のように、日本が長年バングラデシュに対して行ってきた援助が外交関係に正の効果をもたらしているものと考えられる。

(2) 日本とバングラデシュの相互貿易・投資の状況

日本の対バングラデシュ輸出は 50,919 百万円(2000 年)から 82,714 百万円(2008 年)へ、日本の輸入は 12,631 百万円(2000 年)から 20,755 百万円(2008 年)へと順調に増加している¹²²。ODA は経済インフラ支援を通じた投資環境改善を行っており、直接投資の活性化には貢献しているものと思われるが、その貢献が貿易額の伸びに直接波及しているかについては判断が難しい¹²³。

他方、バングラデシュ国民の間には、日本の援助によって長期的に親日感情が醸成されており、日本企業の現地における活動をしやすくしている。バングラデシュの学生に対するアンケートでも、好きな国として日本は上位にランクしており、その理由として世界有数の経済大国であることと共に、日本から多くの援助を受けていることが挙げられている¹²⁴。現地の日本貿易振興機構(JETRO)事務所への問い合わせも月に 140 件程度ある(規制関連の問い合わせが中心で、6 割がローカル企業から、4 割が日本企業から)。道路・橋梁などインフラ整備は社会基盤整備という面で民間企業活動の活動にとって意義が大きいものと思われる¹²⁵。1 億 4 千万人の人口規模を有し、年 6%の経済成長を示すバングラデシュは「ネクスト 11」¹²⁶の 1 か国としても、その将来性は注目されている。

4-2-3 ODA のその他の外交的意義

日本とバングラデシュの人的交流は活発に行われている。要人往来に関しては、2005 年 7 月にジア元首相が訪日し、2006 年 7 月には麻生外相(当時)がバングラデシュを訪問した。ODA はそのような要人往来の外交的手段としても活用されている。例えば、2007 年 2 月のチョードリー外務担当顧問(選挙実施内閣の閣僚)の訪日時に 395 億円の円借款事業の交換公文(E/N)締結を行ったこと、また、麻生総理(当時)が誓約した 400 億円の円借款事業に関し、2009 年 2 月に橋本外務副大臣(当時)のバングラデシュ訪問時に E/N 署名式を行い、両国間の友好関係をアピールする広報機会となったことは好例である¹²⁷。

¹²⁰ 外務省南西アジア課、JETRO ヒアリング

¹²¹ 外務省南西アジア課ヒアリング

¹²² JETRO ウェブサイト

¹²³ 外務省南西アジア課、JETRO 現地事務所ヒアリング

¹²⁴ JETRO 現地事務所ヒアリング

¹²⁵ JETRO 現地事務所ヒアリング

¹²⁶ 2005 年 12 月、ゴールドマン・サックス経済調査部は 50 年後の世界経済において、BRICs 各国ほどではないが、非常に大きな影響力をもたらす潜在性を秘めた国々として、新たに 11 か国を「ネクスト 11」と名付けた。

¹²⁷ 外務省南西アジア課ヒアリング

他方、日本へのバングラデシュ留学生も増加している。日本への海外からの留学生総数は2005年の121,812名から18年には117,927名に減少しているが、バングラデシュからの留学生は1,331名から1,456名へ逆に増加しており、国別では9番目に多くの留学生を日本に送っている国として¹²⁸、民間交流活発化の一端を示している。

4-2-4 重点セクター別の援助の有効性

以下、重点セクター別に、開発状況の変化、日本の支援実績、援助計画の目標に照らした日本の支援の貢献について述べる。

(1) 経済成長

イ 民間セクター開発

(イ) 民間セクター開発の開発状況

民間セクター開発分野の包括的な目標は、直接投資・輸出の拡大である。バングラデシュの輸出は2008年度には対前年度比16%増の140億米ドルを達成するなど安定した成長を続け、特に縫製品が輸出全体の77%を占め輸出を牽引しているが、一方で縫製業への依存度が高いことから、産業多角化・輸出多角化が必要とされている。直接投資は、世界的不況の影響を受け2008年度(2007年7月～2008年6月)は2億117万米ドルと落ち込んだものの、2009年度前半(2008年7月～2009年2月)には8億5100万米ドルと回復している¹²⁹。

表 4-22 直接投資受入額・輸出の推移

	2006年度	2007年度	2008年度
直接投資(FDI)受入額(百万米ドル)	3,135	1,308	201
輸出額(FOB)(百万米ドル)	10,422	12,053	13,945

出所: JETRO、Bangladesh Bank (2007, 2008, 2009)

ただし、貿易・投資環境の改善は捗っていない。ダッカ日本商工会・日本大使館は、2009年10月にバングラデシュ政府に対し、海外投資を促進するための要望事項を手交している。その中には、投資企業の手続き(申請・許認可)の簡素化、迅速化及び一本化、投資関連規則の頻繁な変更の防止、輸出加工区(EPZ)企業への優遇、インフラ整備、政策の一貫性・継続性の確保、治安、社会慣習などが含まれており、今後、更なる投資環境改善が必要とされている。

援助計画では、民間セクター開発の重要な柱として情報通信技術、観光業を掲げている。バングラデシュの通信事情は、インフラ整備の遅れから固定電話普及率が0.66%と低い。一方、携帯電話の普及率は4.79%と農村地域を含め急速に進んでいる。バングラデシュ政府は、2009年度の予算演説にて、農村の情報通信技術(ICT)化を推進するためにインターネットの拡大と電話とインターネットの接続を推進することを表明しており、今後の通信事情の改善が期待される。

¹²⁸ (独)日本学生支援機構ウェブサイト(<http://www.jasso.go.jp/index.html>)

¹²⁹ 在バングラデシュ日本大使館(2009c)

表 4-23 電話回線数、インターネット接続

	2009.6.30 現在
国内電話回線数	52,216
国際電話回線数	44,511
インターネット接続(ADSL 容量)	20,000

出所: Bangladesh Telecommunication Company Limited ウェブサイト
<http://www.btcl.gov.bd/home/main/statistics.htm>

(ロ) 日本の支援実績

援助計画における民間セクター開発支援の分野は、民間セクター開発、情報通信技術、観光産業の 3 分野に大別される。民間セクター開発支援では、(イ)ビジネス阻害要因解消を政府に働きかけることによる貿易・投資環境の改善、(ロ)日本の得意とする経済インフラ支援、(ハ)民間企業に対する人材育成支援、の 3 点に支援を集中させることを方針として掲げている。民間セクター開発支援では、国際機関への資金拠出で上記方針の(ロ)インフラ支援を実施しているほか、開発調査「輸出産業多角化のためのサブセクター成長支援計画調査」を実施している。なお、上述のとおりダッカ日本商工会、日本大使館は、2009 年 10 月に「対バングラデシュ海外投資を促進するためのバングラデシュ政府への要望事項」をバングラデシュ政府に手交している。

情報通信技術では、有償資金協力による「通信ネットワーク計画」及びコンピューター技術者のボランティア派遣を行っているが、通信セクターは民間企業によるビジネス発生余地が高いセクターであり、ODA の支援は投資収益性の低い分野に限られていることから、今後は民間企業ベースでの開発に依存することになると思われる¹³⁰。また観光産業においてはボランティア派遣を実施しているが、バングラデシュは観光資源・インフラが未整備なため、事業の実施が難しいのが現状である。具体的な支援内容は表 4-24 のとおりである。

表 4-24 民間セクター開発支援実績

案件名	スキーム	協力期間	支援額 (億円)
Development of Transport Corridors for Trade Facilitation	資金拠出(ADB)	2006	
輸出産業多角化のためのサブセクター成長支援計画調査	開発調査	2006-2009	2
Promotion of Private Sector Participation in the Power Sector	資金拠出(ADB)	2006	
輸出産業多角化のためのサブセクター成長支援計画調査(カウンターパート研修)	JICA 研修	2007	0.03
通信ネットワーク改善計画	有償	2006	80.40
コンピューター技術	JOCV		
観光業	JOCV		

¹³⁰ 大使館・JICA ヒアリング

(ハ) 支援の成果

日本は、インフラ支援を通じて間接的に民間セクター開発を行ってきており、同セクター開発に対する日本の ODA の直接的な効果を測ることは難しい。一方で、開発調査の輸出産業多角化のためのサブセクター成長支援計画調査において、輸出拡大の可能性のあるセクターのひとつとしてジュート産業を特定し、また研修による人材育成も実施したが、その生産効率性向上への支援が今後計画されている。また今後、日本において海外投融資再開の動きもあることから、直接的な民間セクター開発の可能性はあると思われる。通信分野においては、支援開始の条件としていた実施機関の公社化が遅れたことにより、「通信ネットワーク改善計画」が遅延しているが、完成後は主要都市(ダッカ、チッタゴン、クルナ等)の通信ネットワークの改善が期待される。

ロ 運輸

(イ) 運輸セクターの開発状況

バングラデシュの運輸セクターは、表 4-25 に示すとおり利用者数・貨物輸送量共に年々増加を続けており、そのなかでも特に道路への依存が突出している。

表 4-25 道路利用状況

	利用者数				貨物輸送量			
	人数 (10 億)	道路	鉄道	内陸 水運	トンキロ (10 億)	道路	鉄道	内陸 水運
1989	57	68%	17%	15%	6.3	53%	17%	30%
1997	90	72%	11%	17%	12	65%	7%	28%
2005	112	88%	4%	8%	20	80%	4%	16%

出所: World Bank (2009b)

バングラデシュの道路は、表 4-26 に示すとおり、総延長 2 万 km を超え、全国的に整備されている。しかしながら、道路幅が狭隘であること、車線数が少ないことなどの問題があり、さらに最大の問題とされるのは、維持管理が十分に行われていないことによる設備の劣化である。幹線道路(国道、地域道、県道)で状態が良いのは全体の 40%に過ぎない^{131,132}。

表 4-26 整備された道路キロ数

	2009 年
国道	3,421km
地域道	4,228.06km
県道	13,274.95km

出所: 道路局ウェブサイト <http://www.rhd.gov.bd/Default.htm>

道路整備は、物流コストを低減させ経済活性化につながり、また、農村においても、

¹³¹ World Bank (2009b)

¹³² Asian Development Bank (2009a)

マーケットへのアクセスを改善させ、農村にある企業の成長に寄与することが見込まれる¹³³。しかし、道路の老朽化や渋滞などは、民間企業にとって長いリードタイム(納品までの時間)となっている。これが貿易・直接投資の障害となっていることから、さらなる改善が必要である¹³⁴。また、現在ではダッカ等の都市圏の社会・経済活動を支えるための交通整備が課題となっている。

(ロ)日本の支援実績

日本は、主に橋梁・道路の整備を中心として支援を行っている。そのなかでも特に、有償資金協力・無償資金協力共に中小規模の橋梁の改修・整備を行っている。また、表 4-27 には含まれないが、債務削減相当資金(JDCF)を利用し、幹線道路の維持管理、4 車線化、ダッカ市内の道路整備、地方道路の維持管理が行われている。日本は過去の支援の経験の蓄積から、道路・橋梁サブセクターに重点を置いてきたが、近年ではダッカ～チッタゴン鉄道網整備計画(有償資金協力:2007年度承諾)や、ダッカ都市交通網に係る計画策定支援(2009年～)に代表されるように、サブセクター間のバランスにも配慮しつつ支援を推進している。

具体的な支援内容を表 4-27 に示す。

表 4-27 運輸セクター支援実績

案件名	スキーム	実施期間	支援額 (億円)
ダッカ～チッタゴン鉄道網整備計画	有償	2007	129
道路橋梁アドバイザー派遣	個別専門家	2006-2008	1.11
東部バングラデシュ橋梁改修計画	有償	2009	78.24
地方道路簡易橋設置計画(第2期)(第3期)	一般無償	2006・2007	7
道路・橋梁維持管理	集団研修	2007・2008	0.04
デジタル地図作成能力向上プロジェクト	技プロ	2009.7-2012.6	0.64
ダッカ都市交通整備事業	協力準備調査	2009.3-2011.3	—
パドマ橋建設事業	協力準備調査	2009.3-2015.5	—

(ハ)支援の成果

援助計画においては、道路・橋梁サブセクターに重点を置くこと、経済成長に効果の高い幹線道路・橋梁網の整備・管理維持、貧困削減に資する地方道路・橋梁網の整備・維持管理、関係行政機関の行政能力向上、を中心とすることが記載されている。

対象期間における道路分野の支援は、主に中小橋梁の整備であり、また特に有償資金協力による「東部バングラデシュ橋梁改修計画」は事業が開始されて間もないため、数値的にその効果を示すことは難しい。しかし「東部バングラデシュ橋梁改修計画」においては、バングラデシュ経済にとって重要な地域である東部地域の橋梁の付け替えによる経済発展への寄与が期待される。

2 件の地方簡易橋整備計画においては、合計 56 か所に簡易橋が建設中であり、これはリキシャ、バイク及び車などによる通行手段や安全な輸送手段の確保につな

¹³³ World Bank (2009b)

¹³⁴ World Bank (2007a)

がり、通勤・通学や買い物などへのアクセスが向上し、かつ、移動にかかる所要時間短縮によって地域社会生活の大幅な改善が期待されている。

また、日本は道路の維持管理を支援している唯一のドナーである¹³⁵。維持管理不足が円滑な交通・物流の障害となっている現状にかんがみれば、円滑な交通、経済活動の活性化への貢献は大きいと思われる。技術協力によって道路橋梁アドバイザーが派遣されており、バングラデシュ政府の維持管理能力などの強化にも期待される。

鉄道分野では、日本は世界銀行・ADB とともに覚書を締結し、鉄道セクター改革を支援している。日本は、有償資金協力による「ダッカー-チッタゴン鉄道網整備計画」において、国鉄の改革を一部コンポーネントの実施条件とすることでセクター改革を推進しているが、国鉄改革（人員整理、経営の透明化、効率化）が滞っていることもあり、当該コンポーネントについては進展が芳しくない。ダッカー-チッタゴン間は、首都ダッカとバングラデシュ最大の貿易港であるチッタゴンを結ぶ貿易・投資にとって重要なルートであり、同区間の整備による経済活性化が期待される。

なお、本評価対象期間外ではあるが、日本はこれまで、ダッカー-チッタゴン間にかかるメグナ橋・メグナムティ橋の建設、及びダッカー-チッタゴン間中小橋梁建設などにより増加する交通量へ対処し、貿易の発展にも寄与していると言える。したがって、現在の日本の支援においても同様の効果が期待される。

表 4-28 メグナ橋・メグナムティ橋交通量(参考) (単位:台/日)

	2004	2006	2007	2008
No.1Dhaka-Comilla-Chittagon-Tenkaf Road (メグナ橋・メグナムティ橋-1991年・1995年完成)	13,670	15,660	15,875	36,776

出所:道路局

表 4-29 チッタゴン港、モングラ港貨物取扱量(参考) (単位:千トン)

	チッタゴン港			モングラ港		
	総取扱量	輸出	輸入	総取扱量	輸出	輸入
1998/99	10,514	650	9,864	3,321	369	2,952
2004/05	17,053	580	16,473	1,477	222	1,255
2005/06	17,917	583	17,334	1,484	269	1,215
2006/07	18,159	510	17,694	917	253	664
2007/08	18,301	454	17,847	727	209	518

出所: Bangladesh Bureau of Statistics (2009)

ハ電力

(イ)電力セクターの開発状況

表 4-30 に示すとおり、バングラデシュの電化率は45%(2008年)程度に留まっており、また一人当たり電力消費量も175kWhと低く、依然電力へのアクセスは限られている。また、表 4-31 に設備容量・発電量の変遷を示すとおり、設備容量は過去3年緩やかな改善が見られるものの、需給ギャップは、2008年の最大需要予測

¹³⁵ 道路局ヒアリングより

5,569MW に対し、最大供給は 4,130MW であり隔たりは大きい。電力需給ギャップから 2008 年には最大需要の 32.57%の計画停電が行われ、その日数は年間 358 日に及んでいる¹³⁶。企業にとって投資の最大の障害は電力であり、今後も電力の安定的供給が必要とされている。

表 4-30 電力へのアクセス

	2007	2008	2009(見込み)
消費者数(百万人)	10.42	10.80	11.25
電化農村数	50,360	50,724	51,136
電気へのアクセス	43%	45%	47%
一人当たり電力消費量(kWh)	165	175	182

出所: エネルギー・鉱物資源省電力局

表 4-31 バングラデシュの設備容量・最大発電量・総発電量・配電システムロスの推移

	2007	2008	2009(見込み)
設備容量(MW)	5,296	5,306	5,719
最大発電量(MW)	3,785	4,130	4,162
総発電量(MWh)	23,267	24,946	26,416
配電システムロス	19.3%	16.85%	16.25%

出所: エネルギー・鉱物資源省電力局

(ロ) 日本の支援実績

電力では、有償資金協力による発電所の新設・増設・送配電網の整備に加え、技術協力による政策立案支援・マネジメント強化、さらには JDCF 利用による既存施設の改修(ハリプール旧発電所リハビリ、カプタイ水力発電所リハビリ)など、電力セクターに対する総合的な支援を行っている。具体的な支援内容は以下のとおりである。なお、二酸化炭素排出量を抑えた高効率のハリプール新発電所建設計画、配電ロスを低減する中部地域配電網整備計画は、クールアース・パートナーシップを踏まえた気候変動円借款対象案件である。

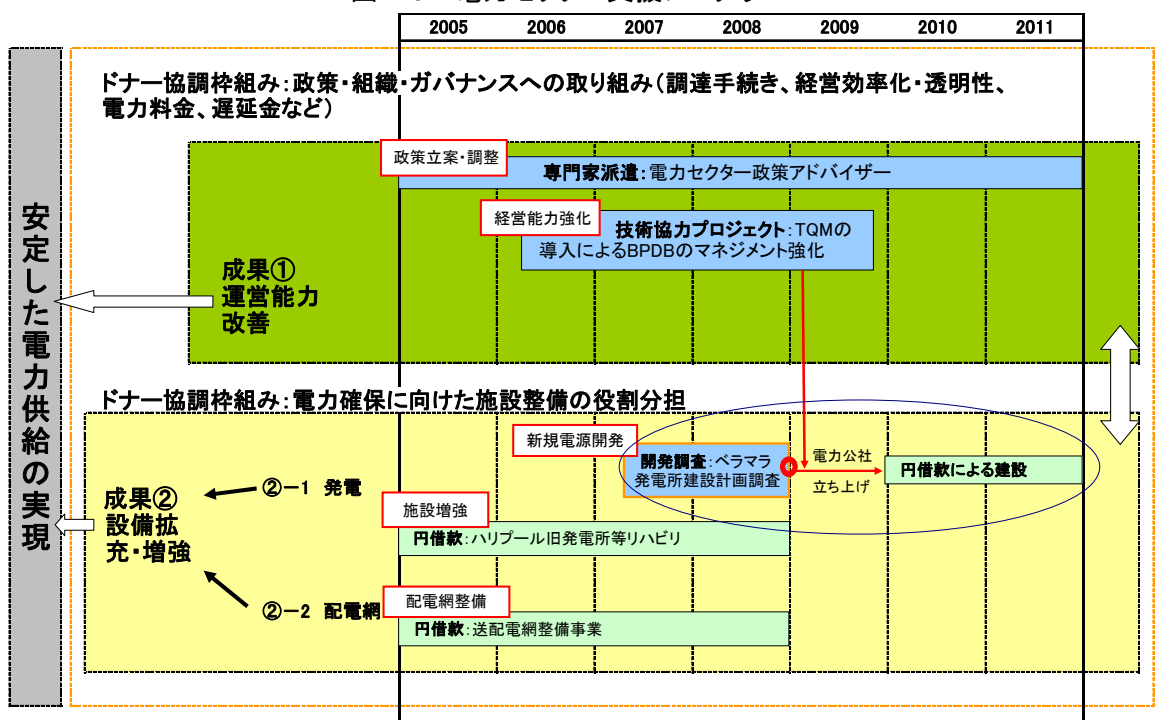
表 4-32 電力セクター支援実績

案件名	スキーム	実施期間	支援額(億円)
電力セクターアドバイザー	個別専門家	2004-2009	0.52
TQM の導入による電力セクターのマネジメント強化プロジェクト	技プロ	2006-2009	1.77
中部地域配電網整備計画	有償	2009	97.15
Power System Efficiency Improvement	資金拠出(ADB)	2009	—
ハリプール新発電所増設計画・ハリプール新発電所建設計画(第2期)	有償	2007-2009	400
ベラマラ火力発電所建設計画調査	開発調査	2008-2009	2
送電網整備計画	有償	2006	46.42

¹³⁶ Bangladesh Power Development Board (2008)

Gas Sector Development Program	資金拠出 (ADB)	2008	0.03
日本の電力政策	集団研修	2007-2008	0.03

図 4-5 電力セクター支援プログラム



出所: JICA 提供資料

(ハ) 支援の成果

援助計画においては、電力セクター全体の政策・経営・運営・財務改善への支援、需給ギャップを縮小するための発電設備増強への支援、送配電網部門の改革努力の支援を電力セクター支援の焦点としている。実際の支援は、有償資金協力・JDCFによる設備増強及び改善のハード面の支援と技術協力による政策アドバイザーの派遣・運営能力改善などソフト面の支援による、電力の安定供給というセクター目標を目指している。

電力セクター全体の改善に関しては、本セクターの主要ドナーである ADB・世界銀行とともにセクター改革を支援している。バングラデシュ電力開発庁 (BPDB) の分社化において、実施機関を BPDB ではなく分社化後の会社としている。特に BPDB 配電部門の分社化では、西部配電公社が ADB の支援により分社化され、南部地域においては現在分社化が世界銀行の支援を受けて進展中であり、同じく進展中の中中部地域を有償資金協力による「中部地域配電網整備計画」により日本が支援しており、3 者で分業・協調しつつセクター全体が改善されると見込まれる。

設備容量の増大に関しては、表 4-31 に示したとおり、若干の改善が見られる。電力セクターの主要ドナーは、上述のとおり、主に ADB・世界銀行・日本に限られている。日本は評価対象期間に、ハリプール発電所、ベラマラ発電所 (開発調査) という

共に 360MW という最大規模の発電所に対する支援を行っており、設備容量の増大に貢献している。ただし、バングラデシュ全体の電力需給ギャップは依然大きく、それにこたえるためには、今後 10 年間で 7,000MW まで設備容量の拡大が必要とされ¹³⁷、引き続き改善が必要である。

二 農業・農村開発

(イ) 農業・農村開発セクターの開発状況

バングラデシュは国土の3分の2を農地が占め、コメ、ジュート、麦、タバコを主要作物とする農業国である。農林業はGDPの16.2%を占める基幹産業のひとつであり¹³⁸、労働人口の約半数を占め、11.56%が都市人口、88.4%が農村人口である。農家数は1,472万人で全戸数の約半数を占める¹³⁹。

表4-33で示すとおり、農業生産実質成長率は2004年から2005年では1.08%から5.23%に飛躍的に伸びたが、その後は鈍化している。2007年の大型サイクロン被害にもかかわらず、2007年も含めコメの生産量が2004年から着実に伸びている一方で、畜産業は減少、林業は横ばいとなっている。農業技術の普及については、かんがい面積は拡大傾向にあり、かんがい稲作も微増傾向を示す反面、不適切な水管理が問題点として指摘されている¹⁴⁰。農村所得の推移を知ることは統計データがなく困難であるが、近年、農村の家屋の材質が土や竹といった安価なものから、鉄板やブリキなど高価なものに変化していることから、農村世帯の所得向上が推察される¹⁴¹。

バングラデシュ政府の政策では、農業は最優先事項である一方、農業省への開発予算配分は約3%（2009/2010年）と低い。また、政府はかんがい用地を2007年の143百万ヘクタールから2010年には148百万ヘクタールまで増やすことを目標としている。

¹³⁷ 投資庁ヒアリング

¹³⁸ Bangladesh Bank (2008, 2009)

¹³⁹ 農業センサス(2008)

¹⁴⁰ Ministry of Finance (2009)

¹⁴¹ バングラデシュの農村では現金収入はまず家屋の建て替えに費やされる傾向にある(有識者ヒアリング)

表4-33 農業・農村開発主要指標

指標	詳細指標	2004	2005	2006	2007	2008
食料自給率の改善*1	農業生産実質成長率(年%)	1.08	5.23	4.69	3.47	N/A
	農作物生産性実質成長率(年%)	0.15	5.03	4.43	3.44	N/A
	畜産物生産性実質成長率(年%)	7.23	6.15	5.49	2.41	N/A
	林業生産性実質成長率(年%)	5.09	5.18	5.24	5.42	N/A
	コメの生産量(千メトリックトン)	25,157	26,530	27,318	28,913	N/A
	小麦の生産量(千メトリックトン)	976	735	737	844	N/A
農業技術の普及・研究	化学肥料使用量(千メトリックトン)*1	3754.8	3682.7	3545.0	3879.0	N/A
	稲作面積に占める灌漑稲作の割合*2	54	56	N/A	N/A	N/A
	国土全体の耕地面積の割合(%)*2	69	69	N/A	N/A	N/A
農村経済・社会インフラ整備	農村部の舗装道路整備(Km)	5,237	5,872	5,086	3,769	N/A
	農村部の橋梁整備(M)	60,908	39,728	40,067	29,600	N/A
農村家屋の材質*3	鉄筋(%)	2.60	2.80	2.80	2.80	4.21
	ブリキ、土、竹の混合型(%)	6.30	8.00	8.10	8.89	9.50
	ブリキ・木(%)	57.90	59.90	59.10	60.85	61.66
	土(%)	20.00	18.70	18.60	18.53	17.01
	竹(%)	12.00	9.50	9.40	8.02	6.77
	その他(%)	1.00	1.10	1.10	0.73	0.85

*1Ministry of Finance(2009)

*2World Bank(2008b),(2009c)

*3 Bangladesh Bureau of Statistics (2004-2008)

(ロ) 支援の実績

援助計画では、経済成長達成のため農業・農村セクターでは、農業・農村基盤整備、所得・生産性向上と生産物の多様化・高付加価値化、農村部の雇用創出、参加型農村開発を通じた住民の能力強化をセクター目標に挙げている。評価対象期間中の具体的な支援内容は下表のとおりである。

表 4-34 農業・農村開発分野支援実績

案件名	スキーム	協力期間/署名日	支援額(億円)
農業・農村基盤整備			
大ファリドプール農村インフラ整備計画	有償	2001	40.55
東部バングラデシュ農村インフラ整備計画	有償	2005	113.45
小規模水資源開発計画	有償	2007	53.13
参加型小規模水資源開発計画	資金拠出(ADB)	2007	0.6
農村開発技術センター機能強化計画(RDEC2)	技プロ	2007-2011	3.5
農村インフラ開発アドバイザー	個別専門家	2006前-	
水資源管理	集団研修	2007-2008	0.06
所得・生産性向上と生産物の多様化・高付加価値化、農村部の雇用創出			
小規模養鶏技術普及計画	技プロ	2006-2011	2.8

衛生改善・し尿資源循環	草の根無償	2007-2009	0.1
タンパラ村手織物生産拡大計画	草の根無償	2006	
マイクロクレジットによる貧困層支援計画	草の根無償	2007	
草の根農村開発協会研修所建設計画	草の根無償	2008	
ボンゴボンドウ大学機材更新	見返り資金	2008-2009	0.85
農業生産性改善のための普及計画	現地国内研修	2007	0.04
第二次穀物多様化計画	資金拠出 (ADB)	2009	0.5
参加型農村開発を通じた住民の能力強化			
行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2	技プロ	2005-2010	5.7
マニクゴンジ県農村貧困層収入向上事業	日本 NGO 連携 無償	2008	0.1

(ハ) 支援の成果

日本は各種スキームを活用し、農業・農村基盤整備を行っている。大ファリドプール農村インフラ整備計画では、農村道路及び橋梁整備、市場整備、村落行政施設建設、貧困層の所得向上に資する道路補修作業、ユニオン評議会に対する研修も実施した。さらに、東部バングラデシュ農村インフラ整備計画は郡道路の舗装、農村市場の女性店主増加を目指している。これら農村インフラ整備事業は、各事業対象地域の農村の経済インフラのみならず、女性や貧困層の所得向上や雇用創出にも貢献している。また、貧困層の多くが居住する農村地域 3 県(マイメンシン、シレット、ファリドプール)を対象に、小規模水資源開発計画により洪水防御、排水、貯水等の整備と農漁業の技術普及を目指した農業・漁業振興を実施している。本事業により、事業対象地域における単位面積あたりの収穫量向上による農業生産性向上が期待されている。

これら農村インフラ整備と共に、様々な建築基準開発や道路維持管理システムの導入を通じた「災害に強いインフラ整備」を目指す農村開発技術センター強化計画(RDEC2)を実施中であり、農村インフラ整備事業実施機関である LGED の技術向上も目指している。各事業の成果はあがりつつあり、事業ごとの横の連携は以下に示す例でも図られているものの、農村インフラ整備支援全体の目標としている経済成長、延いては貧困削減への支援の効果を測ることは難しいといえる。

グッドプラクティス スキーム間連携

バングラデシュ政府は日本の有償資金協力により LGED の中枢機能の組織化を目指し北部農村インフラ整備計画において農村開発技術センター(RDEC)ビルを設立、農村インフラ整備用の各種機材を導入した。インフラ整備と共に技術協力プロジェクト「農村開発技術センター機能強化計画」(フェーズ 1)が実施された結果、RDEC の活動が軌道に乗った。現在、RDEC フェーズ 2 において RDEC 技術者の能力育成や新技術を開発・導入し、北部農村インフラ整備計画の成果を促進させている。更に、LGED は日本の有償資金協力により南西部農村インフラ整備計画を実施予定であり、フェーズ 2 の成果を活用した南西部への技術普及・拡大が期待されている。これら一連のスキーム間連携により、質の伴った農村インフラ整備の面的拡大支援が可能となっており、LGED 側からの北部農村インフラ整備計画の計画段階からの連携要請と、高い実施能力、日本側の継続的な資源投入などが、その成功要因であるといえる。

農家の所得向上については、小規模養鶏技術普及計画により、バイオセキュリティ¹⁴²の強化を図ることで、少ない投資で短期間に現金収入や雇用創出が見込まれる養鶏業を通じた小規模農村住民の所得向上へのインパクトが期待されているが、他の草の根無償プロジェクトを併せても援助計画の目標である生産物の多様化・高付加価値化、農村部の雇用創出への効果を計ることは難しい。

参加型農村開発を通じた住民の能力強化については、行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2 においてリンクモデル¹⁴³のさらなる定着が図られており、住民の意向が反映された村落開発の地域的拡大が目指されている。

(2) 社会開発と人間の安全保障

イ 教育

(イ) 教育セクターの開発状況

「万人のための教育(EFA)」に則り、バングラデシュは基礎初等教育の質の向上と、その普及の達成を目指している。学校数、教員数、児童数はいずれも、増加傾向にあり、学校数に関しては私立校の増加が顕著である。教員数、児童数共に男女比率の改善が見られる。

表 4-35 小学校、教師、児童の数

年	小学校数			教員数			児童数(千人)		
	公立	私立	合計	合計	女性教員	女性教員割合	合計	女子児童	女子児童割合
1990	37,655	9,586	47,241	189,508	39,564	20.88	12,050	5,389	44.72
1995	37,710	24,944	62,654	264,376	72,103	27.27	17,133	8,078	47.15
2000	37,677	39,132	76,809	309,341	104,549	33.80	17,666	8,635	48.88
2005	37,672	42,725	80,397	344,789	124,990	36.25	16,227	8,134	50.13

出所: Ministry of Women and Children Affairs (2008)

教育へのアクセスが増加した反面、貧困が原因で子供を学校に行かせることができない家庭も依然として多く、また、中途退学が多いことも問題である¹⁴⁴。政府も全ての児童をカバーしきれておらず、このような子供達を BRAC 等の NGO が運営する小学校が補完¹⁴⁵しているのも、バングラデシュの教育セクターの特徴のひとつである。公立小学校における教育の質の改善は政府の関心事項であり、教師と児童の比率

¹⁴² 病気の農場外部からの進入、農場内での発生などを防止する防疫対策のこと(呉(2005))

¹⁴³ 行政と住民を結びつけるアプローチ(縦のリンク)と、各行政サービスを結びつけるアプローチ(横のリンク)に着目し、村落住民に対して適切な行政サービスを提供するための仕組み(JICA ウェブサイト <http://www.jica.go.jp/project/bangladesh/0602297/outline/index.html>)

¹⁴⁴ 初等教育省ヒアリング

¹⁴⁵ BRAC のノンフォーマル教育修了者は、全国統一の 5 年修了の試験を受ける資格を持ち、合格すれば 6 年に進学数事ができる(BRAC ヒアリング)

は現在 1 対 49 であるが、将来的には 1 対 40 を目指して公正な採用方針に基づき教師の採用を進めている。一方で、質の良い教師の不足の原因は公的初等教育の低賃金構造にもある。

バングラデシュ政府は、初等教育の就学率についてベースラインの 60.5% (1990/1991 年) から 100% (2015 年) まで向上させることを目標としており、2007 年現在は 91.1% である。また、初等教育 5 段階のうち、第 1 段階に就学した児童が第 5 段階まで到達する割合はベースラインの 40.7% (1990/1991 年) から 100% (2015 年) を目標としているところ、2007 年時点では 52.0% となっている。よって、初等教育の就学率向上はかなりの改善は見られるものの、今後、修了状況及び質的向上への継続した努力が必要である。

他方、中等・高等教育の改善(援助計画では、初等教育の質的向上が軌道に乗った段階で実施としている)に関する指標である「15 歳以上の識字率」は 37.2% (1990/1991 年) から 56.3% (2007 年) と大幅な改善が見られた。

教育分野における男女平等及び女性の地位強化の推進は、初等教育、中等教育に関しては男女の比率が 2015 年に設定された目標を達成したものの、高等教育における男子児童に対する女子児童の比率は 0.61 (2006 年) であり、目標の 1.0 とは依然として大きな隔たりがある。他方、教員の男女比率における格差は 2000 年以降縮小しており、現在は 50 対 50 である。この大幅な改善は、教師の採用が公正になり、能力で採用されるようになったと同時に、政府が女性教員の積極的採用を進めた結果である¹⁴⁶。

(ロ) 支援の実績

技術協力では「小学校理数科教育強化計画」が、サブセクターワイドプログラムである「第 2 次初等教育開発計画 (PEDPII)」¹⁴⁷ の枠組みで実施されている。マイメシオン県における小学校理数科の教員研修を通じた授業の質の向上を目指しており、バングラデシュ初等教育局への JICA 長期専門家の派遣や全国各地の初等教育教員訓練校への青年海外協力隊員の小学校教諭・理数科教員隊員との連携も行われている¹⁴⁸。それ以外は草の根・人間の安全保障無償資金協力が多い。以下、教育分野での日本の援助実績を示す。

表 4-36 教育分野支援実績

案件名	スキーム	協力期間/署名日	支援額 (億円)
小学校理数科教育強化計画	技プロ	2004.10-2008.8	—
初等教育アドバイザー	個別専門家	2004-2009	—

¹⁴⁶ 初等教育省ヒアリング

¹⁴⁷ Primary Education Development Program 2nd Phase, PEDP-II

¹⁴⁸ JICA バングラデシュ事務所 (2008)

PEDPII	資金拠出 (UNICEF)	2006	—
Primary Education Sector Development Program	資金拠出 (ADB)	2008	—
JICA 集団研修	集団研修	2006-2009	—
	JOCV	2006-2009	—
ブリッジ職業訓練センター建設計画	草の根無償	2007	0.1
ウットラン開発研究研修センター増築計画	草の根無償	2007	0.1
マルマ仏教協会学校寮建設計画	草の根無償	2007	0.1
シュシラン職業訓練センター建設計画	草の根無償	2006	0.1

(ハ) 支援の成果

「小学校理数科教育強化計画」は「EFA 国家行動計画(2003-2015)」、さらに EFA 達成のために 11 の援助国・機関の支援により実施されている PEDPII のコンポーネント(学校と教室における質の改善)の枠組み内の活動である。日本の支援の対象地域はマイメシン県であり、初等教育教員養成のカリキュラム策定や試験、教官訓練を実施している初等教育アカデミー(NAPE)の専門性がより強化され、教育の質の向上につながった¹⁴⁹。同時に県内の対象校においては理科と算数の授業において、グループ活動を通じた学習が多く取り入れられ、教科書の内容を検証する形態への変容が見られ、教師の児童への指示が増えるとともに、児童の意見発表などの参加度が高まる等の教授方法の変化および児童の成績向上が見られる¹⁵⁰。また、このプロジェクトで開発された成果である算数、理科の教育パッケージは、2007 年全国教員養成校の校長研修と理数科指導教官研修で発表、議論された。その後、PEDPII のプールファンドを利用した教育パッケージの印刷配布を通じ、全国レベルに普及される可能性が高い。

グッドプラクティス プールファンド型支援と技術協力の連携

「小学校理数科教育強化計画」は、プールファンド型の「第2次初等教育開発プログラム(PEDP2)」の中で、プールファンドには参加せず、プログラムと平行して実施された。プールファンドの執行率が悪い中、プロジェクトは初等教育の理数科教育パッケージの開発も行った。着実な成果を生んだ結果、現在、同パッケージをプールファンドによって全国の初等教育教員訓練校や対象の小学校に配布し、理数科教育パッケージをさらに普及させることを目指している。パッケージは理数科のものであるが、他の教科にも応用できるものである。更に、教員育成プログラム改善にもインプットしており、初等理数科教育以外にもプロジェクトの知見・経験を広げている。

¹⁴⁹ JICA バングラデシュ事務所(2008)

¹⁵⁰ JICA バングラデシュ事務所(2008)

コラム
職業訓練学校への支援

草の根・人間の安全保障無償では研修や職業訓練に関する協力が行われている。日本は 2001 年度に NGO の DAM が運営している職業訓練学校に教育用の機材(モーター、電気器具、冷蔵庫等)を草の根・人間の安全保障無償として供与した。現在、ほとんどの修了生(初等中等教育中退者、貧困層の子供等が多い)は良い条件で縫製産業をはじめとした製造業に新しい就職先を見つけることが出来ており、貧困層の雇用へのアクセスの向上に貢献している。

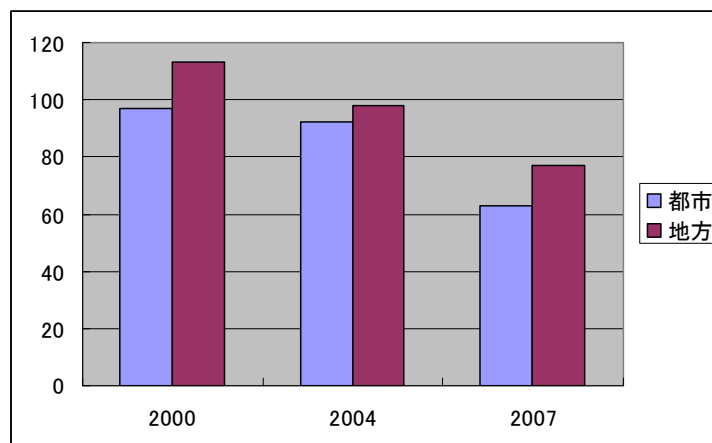
□ 保健セクター

(イ)保健セクターの開発状況

a 母子保健対策の推進

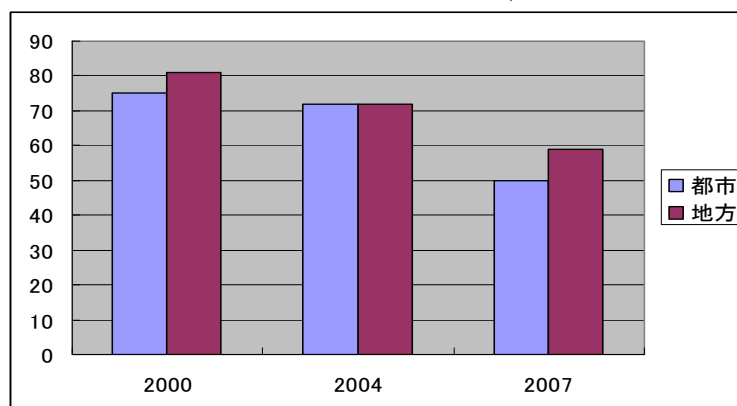
MDGs では母子保健に重点を置いているが、乳幼児(5 歳未満)死亡率、乳児(1 歳未満)死亡率は共に大幅に削減されている。ただし、双方において、地方と都市部の格差は 2004 年前後に一旦縮まったものの、以降再び格差は広がっている。

図 4-6 乳幼児(5 歳未満)死亡率(1,000 人当たり)



出所: National Institute of Population Research and Training, et al. (2001, 2005, 2009)

図 4-7 乳児(1 歳未満)死亡率(1,000 人当たり)



出所: National Institute of Population Research and Training, et al. (2001, 2005, 2009)

妊産婦死亡率(10万人あたり)は574人(1990年)から351人(2007年)と変化し、医師・助産師等の訓練を受けた医療従事者の立会いによる出産の割合も5.0%(1990年)から18.0%(2007年)へと着実に改善されている。しかし、2015年に設定されたMDGsの目標値の達成は今後大きな進展なしには難しいと推測されている。

b 感染症対策の推進

感染症に関しては、世界エイズ・結核・マラリア対策基金の投入もあり、特に結核に関しては大きな成果を上げている。バングラデシュのHIV/AIDS感染率は他国に比較して低い水準である。マラリアには、感染者数が10万人あたり43人(2000年)から59人(2008年)へと悪化しているが、マラリアに関係する死亡率は0.37%(2000年)から0.11%(2008年)へ減少している¹⁵¹。結核の感染者数は10万人あたり264人(1990年)から225人(2007年)へ、死亡者数は76人(1990年)から45人(2007年)へと減少傾向にある¹⁵²。

(ロ)支援の実績

技術協力における母性保護サービス強化プロジェクトは、実施体制として、中央レベル、県レベル、郡レベルに運営委員会を設置し、プロジェクトの実施運営、モニタリング、評価の実施責任を担っている。郡レベルには郡プロジェクト運営委員会が設置されており、これがプロジェクト実施の核となって、コミュニティと地方行政との繋がりを強固なものとするにより、プロジェクト終了後の活動の継続性を担保する工夫が見られる。草の根・人間の安全保障無償資金協力でも医療保健サービスの強化、社会的弱者への保健サービスの提供、保健センターの建設などが実施されている。同時に、感染症対策(予防接種、フィラリア)、母子保健関連等では青年海外協力隊も活発な活動を行ってきた。

表 4-37 保健分野支援実績

案件名	スキーム	協力期間/署名日	支援額 (億円)
母性保護サービス強化プロジェクト	技プロ	2006-2010	3.69
感染症対策アドバイザー	個別専門家	2008-2008	—
Urban Primary Health Care Sector Development Program	資金拠出(ADB)	2007	—
JICA 集団研修	集団研修	2006-2009	—
バングラデシュ国における健康増進のための予防歯科モデル事業	草の根協力支援	2008-2012	0.1
総合衛生教育を通じた地域住民健康改善事業	草の根技術協力	2009-2011	0.5
ルスラン病院サービス強化計画	草の根無償	2007	0.1

¹⁵¹ General Economics Division of the Planning Commission, Government of Bangladesh (2009a)

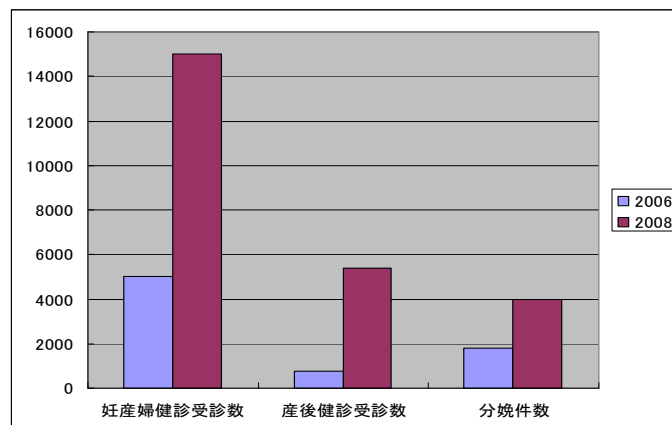
¹⁵² 同上書

ベドー保健センター建設計画	草の根無償	2007	0.1
ブリッジ協会母子保健診療所建設計画	草の根無償	2007	0.1
障害者支援義肢装具総合センター建設計画	草の根無償	2007	0.1
ライオンズ眼科病院増築計画	草の根無償	2007	0.1
スラム居住者口腔保健医療計画	草の根無償	2006	0.1
視覚障害者用音声図書館建設計画	草の根無償	2006	0.1

(ハ) 支援の成果

保健分野における日本の支援は、相対的にニーズの大きい母子保健分野での協力を中心に、感染症対策の支援、また、草の根レベルでは、青年海外協力隊の活動や、草の根技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力により、健康教育、障害者支援、貧困層向け医療サービスの提供実施体制強化等も組み合わせ、保健セクターの状況の改善に貢献してきた。近年の中心的事業である「母性保護サービス強化プロジェクト」は保健省のパイロットプロジェクトとしてノルシンディ県を対象に実施されているが、2006年から2009年にかけてノルシンディの医療機関(9つの病院合計)への妊産婦のアクセスが大幅に増えた。例えば、ノルシンディ県の公立保健医療施設において、妊産婦健診受診数は5,000件(2006年)から1万5,000件弱(2008年)、産後健診受診数は750件(2006年)から5,400件(2008年)、分娩件数は1,800件(2006年)から4,000件(2008年)へと、医療サービスへのアクセスの増加は非常に顕著である¹⁵³。同時に、2006年から2008年の間、コミュニティ熟練分娩介助者が介助した出産数も大幅に増加している¹⁵⁴。パイロット事業であるがゆえ、地域的にノルシンディ県に限られているものの、日本の援助が公的セクターによる母性保護サービスの提供の体制強化とコミュニティ住民のエンパワメントを組み合わせ、サービスへのアクセスの向上に対し貢献してきていることが明確である。

図 4-8 ノルシンディ県の公立保健医療施設の医療サービスの増加



出所: Safe Motherhood Promotion Project 説明資料(2009年10月)

¹⁵³ 母性保護サービス強化プロジェクト

¹⁵⁴ Safe Motherhood Promotion Project: Achievements and Challenges プレゼンテーション資料

コラム
日本への留学経験を開発に活かす

草の根協力支援のバングラデシュにおける健康増進のための予防歯科モデル事業では、北海道大学に留学経験のあるバングラデシュの歯科医師団が中心となり、現地の住民(小学生4,000人)、歯科医師団・学校関係者を対象に口腔衛生及び健康増進に関する知識と意識向上ならびに農村住民の口腔衛生状態の改善に取り組んでおり、歯科医師が日本留学で得た知識と経験を直接地元の開発に活用していると言える。

ハ 環境

(イ)都市環境

a 都市環境分野の開発状況

バングラデシュでは1971年の独立以降都市化が進み、過去10年における都市部の人口増加率は、全国平均の1.7%に対し3.4%となっている。都市人口は1990年の約2倍となり、全国人口に占める割合は20%から27%に増加した¹⁵⁵。これに対し、長年農業が経済の中心であったことから、政府は急速な都市化に対応できず、渋滞や環境が悪化し、廃棄物、大気・水質汚染等の公害問題を生じている一方、農村からの流入人口に対する雇用機会の少なさ、住宅不足により、スラムが拡大している¹⁵⁶。

環境汚染による住民の健康への脅威は大きい。適切な廃棄物の規制や管理システムがないため、産業廃水による水質汚染が起きている。都市では住民の12%(人口にして約500万人)が基礎的な衛生設備を利用できておらず(2007年時点)¹⁵⁷、下水処理システムもダッカ市の一部にしか存在しないことから、し尿も水質汚染の原因となっている。固形廃棄物の回収システムは多くの都市で存在しないかほとんど機能しておらず、最終処分場での処理も適切でないため大気汚染や水質汚染などを引き起こしている。また、急速な都市化による車両の増加、都市の産業発展による大気汚染も、住民(特に子供)の健康への重大な脅威になっている¹⁵⁸。

バングラデシュ政府は2010年までに安全な飲料水へ、さらに2011年までに衛生施設へのアクセスを100%にすることを目指し、都市スラムにおける水の供給と衛生の改善を進めている。都市の水質汚染については、産業廃水による水質汚染を防ぐため、一部産業に下水処理プラントの設置を義務付けるなどの措置が取られている。大気汚染の防止については、ダッカ市内の三輪自動車の天然ガスエンジンへの転換などを実施している。

¹⁵⁵ World Bank (2009)

¹⁵⁶ ADB and LGED, Government of Bangladesh (2008)、対バングラデシュ事業展開計画

¹⁵⁷ Government of Bangladesh and UNDP (2008)

¹⁵⁸ 脚注156に同じ

b 支援の実績

援助計画では都市環境の改善に向け、(a)都市インフラを整備し、それを補完する行政の人材育成強化と制度改善を図る、(b)一般市民の環境問題に対する意識向上を促すとともに、企業や行政の適切な対応を引き出す、というアプローチをとることとしている。幅広い都市環境問題の中で特に廃棄物管理、上水道分野に焦点を当てて支援を行っている。

廃棄物管理分野では上記(b)のアプローチをとり、ダッカ市に全支援を集中させている。具体的な支援内容は表 4-38 のとおり。

表 4-38 廃棄物管理分野支援実績

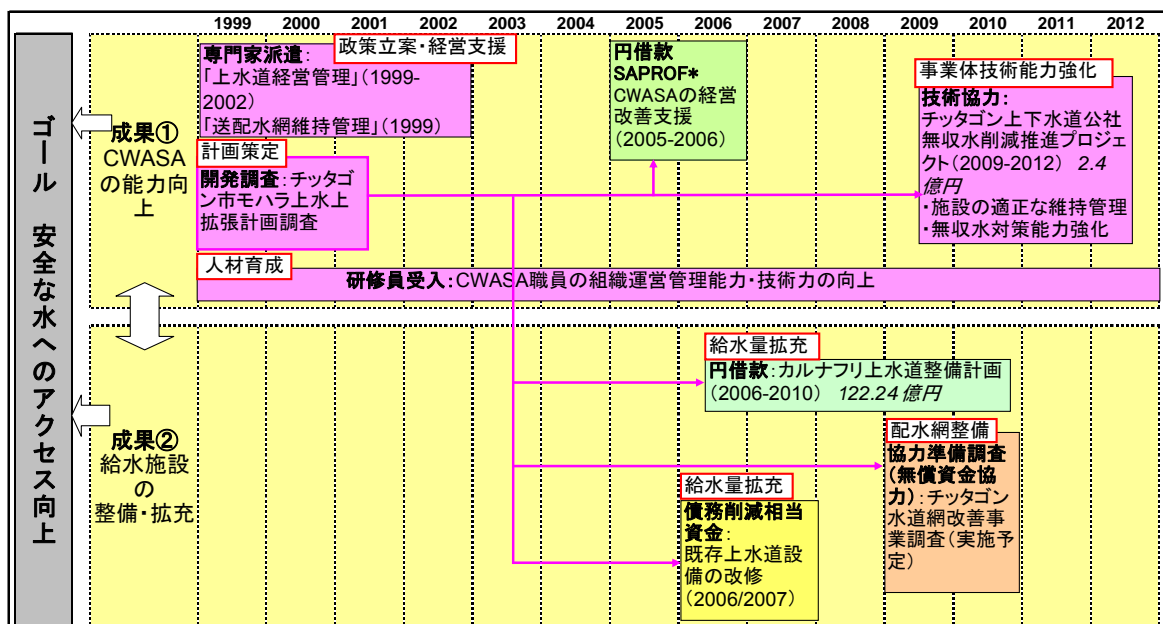
案件名	スキーム	協力期間/署名日	支援額 (億円)
ダッカ市医療廃棄物収集計画	草の根無償	2006	0.1
ダッカ市廃棄物管理能力強化プロジェクト	技プロ	2007-2011	3
ダッカ市廃棄物管理低炭素化転換計画	一般無償(環境無償)	2009	12.15
環境教育	JOCV	2006-	

ダッカ市の廃棄物管理分野への協力は2000年に始まり、短期専門家派遣による課題の整理及びバングラデシュ政府の取組に対する支援を経て2003年から開発調査を実施し、マスタープランが策定された(2005年3月)¹⁵⁹。マスタープランをベースにバングラデシュ側によりJDCFによる処分場の整備、改善・拡張が進められる一方、技術協力により廃棄物管理を担うダッカ市役所の体制・能力の強化を支援している。また、無償資金協力「ダッカ市廃棄物管理低炭素型化転換計画」により不足する廃棄物収集車両が供与される予定である。なお、同案件は低炭素型の収集車(天然ガス車)の供与、修理工場の整備、環境教育や運営維持管理の技術指導などを行い、温室効果ガス削減を促進するものであり、「クールアース・パートナーシップ」(「4-1-4 日本によるイニシアティブとの整合性」参照)に基づく支援である。

上水道分野の協力では、開発調査(1999~2001年)によるマスタープランの策定以来、バングラデシュ第二の都市であるチッタゴン市の水道事業を担うチッタゴン上下水道公社(CWASA)の能力向上と同市の給水施設の整備・拡充を支援してきた。2006年以降プログラム化を進め、各種スキームによる案件を次のとおり実施している(図4-9)。

¹⁵⁹ JICA 事務所ヒアリング

図 4-9 チッタゴン上水道セクター支援プログラム



出所: JICA 提供資料を評価チームが更新して作成

なお、第三の都市であるクルナ市(人口約 140 万人)にクルナ上下水道公社が設立されたことを受け、日本は、地下水の砒素汚染や塩水化があり、供給水量が少ない同市の上水道施設整備事業に向けた協力準備調査を実施中である¹⁶⁰。

日本はまた、世界銀行及び ADB の日本基金を通じても都市環境改善を支援している。前者については、大都市の上下水道・排水改善、大気汚染対策、後者ではクルナ市の水分野における気候変動対策を支援している。

c 支援の成果

i 廃棄物管理

ダッカ市では、2004 年には一日に排出される廃棄物全体の 44%にあたる 1,400 トンしか収集できていなかったが¹⁶¹、2005 年 10 月の時点では、2010 年の一日当たりの推定廃棄物発生量の約 52%にあたる約 2,000~2,100 トンが収集されている¹⁶²。これは開発調査により策定されたマスタープランで描かれたシナリオより早いペースの改善状況である。今後、無償資金協力により収集車両が調達され、JDCF による既存処分場の拡張が完了すれば、収集量はさらに飛躍的に伸びる可能性がある。また、収集量だけでなく、ダッカ市役所の廃棄物収集サービスに対する住民の満足度も次表のとおり向上している。

¹⁶⁰ 2009 年 1 月クルナ水供給改善整備事業協力準備調査公示

¹⁶¹ 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル、八千代エンジニアリング株式会社(2005)

¹⁶² 推定発生量は開発調査での見積もりによる(脚注 160 を参照)。また、二つの最終処分場のうち一つはまだ車両計量台が設置されていないため、推定値である(ダッカ市廃棄物管理能力強化プロジェクト進捗報告書 5)。

表 4-39 ダッカ市役所の廃棄物収集サービスに対する住民の満足度

	2004年2月時点*	2008年10月時点**
低所得層	23.75%	43%
中所得層	28.33%	40%
高所得層	57.5%	—

*開発調査における標本調査

**「ダッカ市廃棄物管理能力強化プロジェクト」中間評価における調査

出所: Joint Mid-term Evaluation Team, The Project for Strengthening of Solid Waste Management in Dhaka City (2008)

「ダッカ市廃棄物管理能力強化プロジェクト」の下で、2009年第3四半期にはダッカ市内の2つのワード(区)で調査が行われたが、同調査でも満足度は21%(2007年第2四半期)から63%へと大幅に向上している¹⁶³。

拡大した廃棄物管理システム全体をダッカ市役所が管理していく能力をさらに高めなければならないという課題はあるが、日本のこれまでの支援は廃棄物管理の体制面¹⁶⁴、人材・技術面、財政面に戦略的に取り組んでいる。ダッカ市の廃棄物管理には日本以外のドナーの支援はほとんど入っておらず、ダッカ市廃棄物管理の過去数年の改善に対する日本の支援の貢献は非常に大きいと判断できる。

**グッドプラクティス
日本の支援の政策レベルへの貢献**

ダッカ市廃棄物管理への日本の支援に対するバングラデシュ政府の評価は非常に高く、2008年10月に発表された PRSP II (National Strategy for Poverty Reduction II (FY 2009-2011) “Moving Ahead”) では、日本の支援による開発調査を初の包括的調査としてその結果を重視すると同時に、JICA の技術協力を通じたダッカ市における廃棄物回収システムの導入を高く評価している。

なお、ADB の支援により開始された環境衛生プロジェクトでは、ダッカ市の廃棄物管理システムを参考に他の5つの特別都市¹⁶⁵の廃棄物管理に関する政策策定が行われている¹⁶⁶。

¹⁶³ 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル、八千代エンジニアリング株式会社(2005)

¹⁶⁴ 体制面では、「廃棄物管理能力強化プロジェクト」にてダッカ市役所内の廃棄物管理局を新設、市役所の財務強化も支援している。

¹⁶⁵ バングラデシュには6つの特別都市があり、ダッカの他はチッタゴン、クルナ、ラッシャヒ、シレット、ポリシオルである。

¹⁶⁶ ダッカ市役所ヒアリング

ii 上水道

チッタゴン上下水道公社(CWASA)は2005年時点で一日328,000立法メートルであった給水量を432,000立法メートルまで増加させるべく、2011年までに3つの新規浄水場の整備・拡張を予定していた¹⁶⁷。しかし、すべての計画が大幅に遅れ、現在まで給水量はほとんど変わらないまま人口が増加した結果、給水率は2004年の48%から40%程度にまで低下している¹⁶⁸。

日本は図4-9のとおり、特に2006年以降重点的かつ集中的にチッタゴン市の上水道分野に支援を行っている。しかし、主としてCWASAの実施能力の問題から、各プロジェクトの始動に非常に時間がかかっており、本評価調査の時点では事業が止まっているか開始されて間もないため、成果を測定できる段階にない¹⁶⁹。

都市上下水道分野では関係ドナー数が少なく、援助協調による棲み分けが進んでおり、チッタゴンの上水道については、施設整備、CWASAの技術・組織能力強化共に日本が主要な協力国になっている¹⁷⁰。日本は、近年の援助のプログラム化により支援の戦略性を高め(「4-3-2(5)援助計画で特定されたアプローチの実施状況」参照)、各種スキームを連携させてより包括的かつ規模の大きい支援を実施しており、複数の実施案件が同時期に終了するであろう数年後には、大きな効果が発現すると予測される。懸念されるCWASAの実施能力については、現在、カルナフリ上水道整備計画のソフトコンポーネントによる支援も得つつ組織改革が進行中である。また、ダッカ、チッタゴン両都市における上下水道分野の改革に対する共同の取り組みを決めた「都市上下水道セクター援助パートナーシップフレームワーク」が2007年11月に政府、関係ドナーの間で調印されており、CWASAの組織改革を後押しすることが期待される。

(ロ) 砒素対策

a 砒素対策分野の開発状況

バングラデシュでは1993年に初めて地下水の砒素汚染が確認され、現在までに全国469の郡のうち270の郡が砒素汚染地域に特定されている¹⁷¹。砒素汚染の深刻な地域のスクリーニング調査(2003年)では管井戸の29%がバングラデシュ飲料水基準(0.05mg/l)を超える砒素を含んでいることが明らかになり、少なくとも2,000万人が汚染水を飲用していると言われている¹⁷²。

¹⁶⁷ 国際協力機構バングラデシュ事務所(2009)

¹⁶⁸ 2009年3月21日のThe Financial Express

(<http://www.thefinancialexpress-bd.com/2009/03/21/61884.html>)、及び脚注166を参照

¹⁶⁹ カルナフリ上水道整備事業は事業の立ち上げに遅れがあったほか、債務削減相当資金によるモハラ・カルルガット浄水場改修は着工しておらず、無収水削減推進プロジェクトは1年遅れて2009年に開始した(JICA事務所ヒアリング、CWASA 質問票回答)。

¹⁷⁰ JICA 南アジア部南アジア課ヒアリング

¹⁷¹ JICA 砒素対策政策アドバイザー、技術アドバイザーによる専門家交流会でのプレゼンテーション「バングラデシュ国砒素汚染対策」資料(2009年10月7日)

¹⁷² 国際協力機構(2008b)

安全な飲み水へのアクセス率は、砒素汚染の発見により急激に悪化した。政府、ドナー、NGO による代替水源設置が進められており、これまでに約 10 万 7,000 基の代替水源が設置されたと言われ、農村部でもアクセスが改善している(表 4-40 参照)。

表 4-40 安全な飲み水へのアクセス率

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
都市部 (%)	99.0	99.9	99.5	82.0	99.2	99.9
農村部 (%)	93.1	96.5	97.3	72.0	79.0	86.23

出所: Government of Bangladesh and UNDP Bangladesh (2008)

しかし政府は、関係組織や住民の意識の欠如により代替水源の設置ペースが遅いことを認めている¹⁷³。また、設置された水源の使用状況、水質などは現地点においてはモニタリングされていない¹⁷⁴。

b 支援の実績

砒素対策として、援助計画では、(a)バングラデシュ政府による砒素関連政策立案や水質検査体制強化等の政府の取組に対する支援、(b)代替水源の供給、砒素患者の健康管理等において住民と地方行政組織を主体とした協力、に重点を置くとしている。

日本は 1998 年の砒素汚染対策プロジェクト形成調査以降、砒素対策アドバイザーの派遣、地下水開発調査、特定非営利活動法人アジア砒素ネットワーク(AAN)による砒素対策¹⁷⁵を実施しつつ、2002 年以降、現地 ODA タスクフォースの砒素セクターチームによりプログラムの形成が進められた¹⁷⁶。現行の援助計画の下での支援は、各種スキームを連携させた「砒素セクター支援プログラム」に集約されている(図 4-10)。同プログラムは、地方における安全で安定した飲料水供給の体制強化を目標に、技術協力による砒素対策モデルの構築、中央政府へのアドバイザー派遣を通じた同モデルの普及と政策・技術両面の助言、飲料水の水質検査の体制の整備を行うものである。実際の対策の実施は、西部 4 県(ジョソール、シャトキラ、クルナ、バゲルハット)に限定される。なお、日本は、プログラム目標に貢献するものとして、人間の安全保障基金を通じて、国連工業開発機関(UNIDO)の砒素除去装置設置に資金拠出もしている(2006-2008 年)。

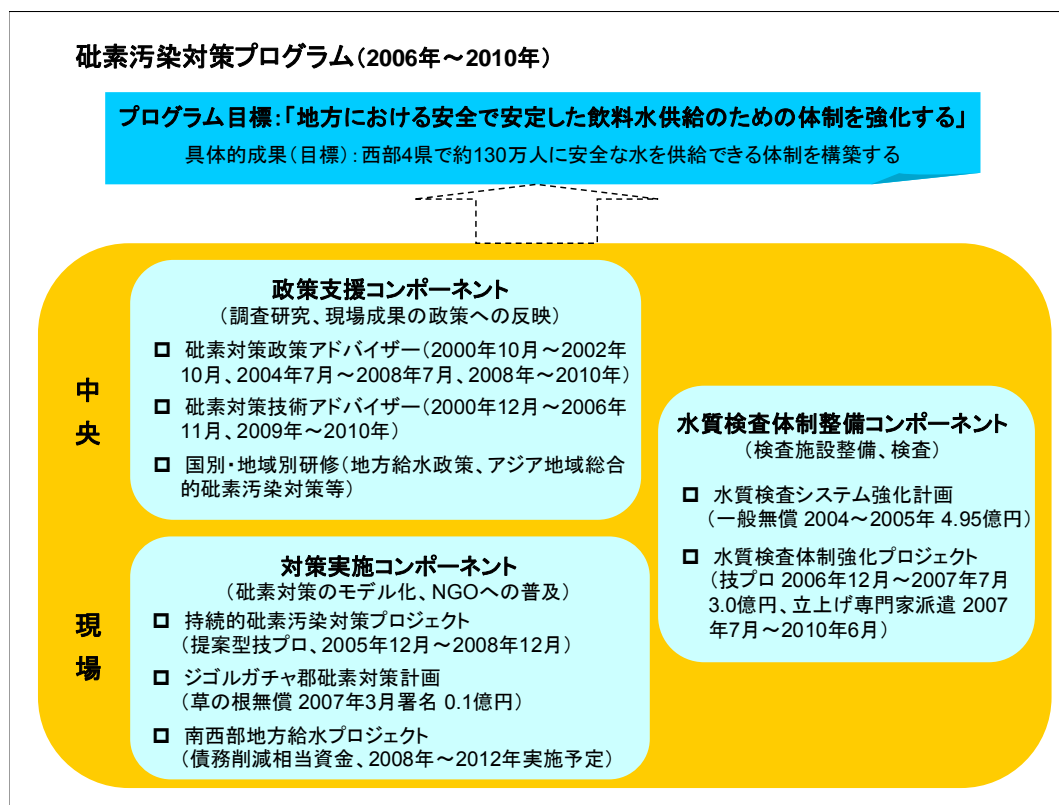
¹⁷³ PRSP II

¹⁷⁴ 対バングラデシュ事業展開計画

¹⁷⁵ JICA の旧開発パートナー事業(NGO、自治体、大学などに委託して行う事業)

¹⁷⁶ 国際協力機構(2008b)

図 4-10 砒素対策プログラム概要



出所:国際協力機構(2008b)、JICA 関係者のヒアリング結果を基に評価チーム作成

c 支援の成果

砒素対策プログラムは西部4県において具体的成果の発現をねらっているが、対策が実際に行われているのはこれまでのところジョソール県のみである¹⁷⁷。同県における砒素汚染率は2003年の時点で29.2%であったが、その後井戸の完全スクリーニングが行われていないため、現在の汚染率は不明である¹⁷⁸。砒素患者はJICAが直接支援を行った3郡で大幅に増加しているが(表4-41)、これは上記の持続的砒素汚染対策プロジェクト他により調査を行う人員が訓練され、それまで認識されていなかった患者が多く見つかったためと考えられる¹⁷⁹。

表 4-41 砒素患者数の変化

郡名	砒素患者数	
	2003年	2009年
Jessore Sadar	--	74
Bagharpara	71	15
Abhaynagar	149	157
Monirampur	66	62

¹⁷⁷ これまで8郡のうち4郡に何らかの支援を実施。

¹⁷⁸ 砒素対策政策アドバイザー

¹⁷⁹ SOS-Arsenic.net (<http://www.sos-arsenic.net/english/mitigation/bomb.html#1.1>)、砒素対策アドバイザーヒアリング

Keshabpur	270	230
Jhikargacha	232	511
Sharsha	312	479
Chowgacha	275	912
ジョソール県合計	1375	912

出所：国際協力機構バングラデシュ事務所（2005）、ジョソール県公衆衛生技術局

ジョソール県以外の 3 県に対しては、同県での技術協力プロジェクトにより構築したモデルをバングラデシュ政府が JDCF により実施する「南西部地方給水プロジェクト」に組み込んで行く予定であった。しかし、同プロジェクトは 2009 年 12 月に開始となったばかりであり、これまでのところ、日本の支援の成果はジョソール県に限られている。

政策・制度の面では、開発した砒素対策適正技術・手法の全国レベルでの普及、水質試験方法のマニュアル化と全国ラボへの普及、砒素中毒患者への薬の配給の一部郡での制度化などの成果があった¹⁸⁰。その他にも持続的砒素汚染対策プロジェクトで構築したシステムのいくつかの制度化も見込まれている¹⁸¹。また、2004 年に策定された「砒素緩和実施計画」（技術指針）の改定作業が地方自治庁（LGD）により現在進められており、日本の支援の成果を具体的に政策に反映すべく、政策アドバイザーを中心とした知的支援が行われる予定である。一方で、砒素対策は政策レベルでも実施レベルでも「水と衛生」という広いテーマのひとつとして扱われる傾向にあり、LGD の担当課も水と衛生全般を担当し、世界銀行、UNICEF、DFID など、砒素対策を支援してきた主要ドナーも水と衛生全般を支援する方向へと変わってきている。日本の水質検査支援も、砒素対策というよりは水と衛生の分野全般の要素が強く、政策レベルにつき、引き続き砒素対策を中心とするのか、するのであれば水と衛生分野において砒素対策をどのようにメインストリーム化していくのか、今後の支援の方向性を再検討していく必要がある。

二 災害対策

（イ）災害セクターの開発状況

バングラデシュの国土の 90%はガンジス川、ブラマプトラ川、メグナ川のデルタ地帯に位置し、特に様々な自然災害の被害を受けやすい 19 の沿岸地区に全人口の約 25%が居住しており¹⁸²、バングラデシュ国内の貧困格差と自然災害は大きく関係している¹⁸³。評価期間中にバングラデシュが受けた自然災害（サイクロン、洪水、津波、暴風雨等合計）による人的被害状況は表 4-42 のとおりである。

¹⁸⁰ 国際協力機構（2008b）

¹⁸¹ 例えば、砒素中毒患者の確認・健康管理システムや地方自治体（ユニオン）による水質検査システム、ユニオンへの水担当職員の配置

¹⁸² Ministry of Food and Disaster Management（2008）

¹⁸³ World Bank and WFP（2009）

表 4-42 近年の災害状況

	2006	2007	2008	2009
死亡及び不明者数(人)	9*	4,425**	430	345***

*死亡者数は多くないものの、2006年の鉄砲水により孤立した人数は10万人とも推定される(アジア防災センターウェブサイト)

**4,425人のうち、サイクロン「シドル」による死傷者・行方不明者は計3,363人

***2009年6月までの集計(アジア防災センターをウェブサイトより評価チーム作成)

出所:アジア防災センターウェブサイト

http://www.adrc.asia/nationinformation_j.php?NationCode=50&Lang=jp&NationNum=13

上記期間の中でも2007年は、7月に発生したサイクロン「シドル」ほか、多数の自然災害が発生しており、人的被害に加え、農業、インフラ(堤防、道路、橋梁、学校等)に甚大な被害をもたらした¹⁸⁴。さらに、今後の気候変動に伴う洪水被害のため、バングラデシュは2050年までに7,000万人が移住を余儀なくされるとの予想もされている¹⁸⁵。かかる状況の下、バングラデシュ政府は、2010年までに洪水防止地域を4,621百万ヘクタールへ拡大することを目標としており¹⁸⁶、世界銀行、ADB他の多くのドナーが様々な支援を行っている(「4-1-5(2)各重点セクターにおける他ドナーとの補完性」参照)。

(ロ)支援実績

日本はバングラデシュの災害管理分野では約35年間支援を続けている最大ドナーである。援助計画では災害監視及び予警報・避難システムの強化と緊急性の高いインフラ整備を通じた災害対策支援を明示している。評価期間内の具体的な支援実績は下表のとおりである。

表 4-43 災害対策分野支援実績

案件名	スキーム	協力期間/ 署名日	支援額(億円)
災害監視及び予警報避難システムの強化			
コックスバザール及びヘプパラ気象レーダー整備計画	一般無償	2005-2008	8.66+8.03
モウルビバザール気象レーダー設置計画	一般無償	2007	10.00
気象解析・予測能力プロジェクト	技プロ	2009-2012	2.60
南アジア地域における地震防災対策計画	防災・災害復興支援無償資金拠出(UNDP)	2007	5.84 (バングラデシュ含む5か国分)
緊急性の高いインフラ整備			
第二次ダッカ市雨水排水施設整備計画	一般無償	2007	9.19
緊急災害被害復旧計画	有償	2008	69.6

¹⁸⁴ Ministry of Food and Disaster Management, Government of Bangladesh(2007)

¹⁸⁵ 国連開発計画(2007)

¹⁸⁶ Government of Bangladesh(2009)

サイクロン「シドル」被災地域多目的サイクロンシェルター建設計画	防災・災害復興支援無償	2008	9.58
サイクロンシェルターの補修・機能強化	見返り資金	2006 前-	—
北部地域食糧倉庫建設	債務救済無償	2008,2009	34.9
モングラ港近郊穀物倉庫建設	債務削減相当資金	2008,2009	31.17(累計)
食糧備蓄能力強化計画準備調査	一般無償	2009	—
サイクロン「シドル」に対する支援	緊急無償	2007	—
食糧援助	無償(WFP)	2006,2007	—

(ハ) 支援の成果

約 12 万人が死亡した 1991 年のサイクロンよりも大型と言われた 2007 年発生のサイクロン「シドル」での死亡者数は約 3,400 人、さらには 2009 年 5 月のサイクロン「アイラ」の死亡者数は 190 人と、バングラデシュ政府自身の自助努力はもとより、各開発パートナーの支援による近年の自然災害に対する被害状況の軽減は明らかである¹⁸⁷。その成功要因として予警報の改善、関係機関とコミュニティの的確な連携、早期復旧システムの効果が認識されており¹⁸⁸、下記のとおり日本は予警報システムとインフラ整備両面において大きな貢献を果たしているといえる。

(二) 災害監視及び予警報避難システムの強化

日本による気象レーダー設備支援は 20 年という長期間なされており、これまでにモウルビバザール、コックスバザールなど 5 箇所のレーダー設置を支援してきた。自然災害に対し脆弱なバングラデシュにとって、気象データは航空、農業など様々な分野で極めて重要である。5 箇所のレーダーのうち 2 箇所はサイクロンの監視用で、漁民への警報発信用に活用されており、インドに情報提供もしている。レーダー設置により観測範囲が設置以前の雲が多い時は 150km から設置後は 300km に、雲が少ない時は最大 400km にまで拡大した¹⁸⁹など、国内外の災害監視強化に直接貢献している。

さらに、気象情報を必要とする予報官等の関係者を対象に、確実に迅速な気象情報発信を目標に「気象観測・予測能力向上プロジェクト」が 2009 年 9 月から開始された。これは従来のハード面の支援に続くソフト面の強化であり、今後高精度な気象情報が提供されることによりバングラデシュの自然災害被害の更なる軽減が期待されている。

(ホ) 緊急性の高いインフラ整備

日本の支援によるサイクロンシェルター建設は、レーダー建設同様に長期的な支援がなされている。現在、サイクロン「シドル」被災地域多目的サイクロンシェルター建設計画において、最も大きな被害を受けた沿岸部の 4 県に 36 か所のシェルターを

¹⁸⁷ 外務省ヒアリング

¹⁸⁸ Government of Bangladesh(2009)

¹⁸⁹ 気象局ヒアリング

建設中で、2010年4月までに全箇所が完工予定である。学校と兼用される本シェルター建設により、約61,000人がサイクロン予警報発令時にシェルターへ避難可能となり、安全で快適な教室が確保されることによる就学率向上も期待されている。他方、現在バングラデシュ国内には3,000のシェルターがあり、人口増加に伴い更に1,500必要である、¹⁹⁰ともされている。

北部地域やモングラ港近郊では食糧倉庫建設にJDCFが活用されており、災害時を含めた食糧保全に貢献しているとともに、食糧備蓄能力強化計画準備調査を通じてボグラ県サンタハールにおけるサイロ型コメ備蓄倉庫建設にかかる日本の支援計画も進みつつある。また、サイクロン「シドル」被災者向けの780の住居用建物建設は土地代支援も含めた長期的視点にたった援助であり、サイクロンなど自然災害に対する支援として極めて有効であるとの評価を得ている¹⁹¹。

緊急災害復興支援計画はADBとの協調融資によって2008年から実施中であり、道路、橋梁、行政機関施設、かんがい施設等の復旧を通じ、自然災害を予防するインフラ整備、保健、教育機関へのアクセス改善と復旧作業を行う人材の雇用を通じた収入向上を図っている。また、都市災害対策として、第二次ダッカ市雨水排水施設整備計画ではダッカ市内の雨水等を市外に排水するカラヤンプルポンプ場の増設とポンプ場の調整池につながる排水路に堆積した汚泥を浚渫するための機材整備を行っている。同ポンプ場における排水能力の向上により、ダッカ市内の湛水時間の半減、低地での浸水被害の削減、ダッカ市内における水因性疾病の蔓延防止や経済活動への被害軽減に対する貢献が期待されている。

(3)ガバナンス

イ ガバナンス分野の開発状況

ガバナンスはバングラデシュの開発の最大のボトルネックとされており、政府、ドナーは、公務員制度改革、公共財政管理改革、汚職対策、司法制度改革、警察改革、人権の保障、議会制民主主義促進、公正な選挙プロセス促進、地方分権の促進、また、セクターレベルでのガバナンスの改善にも取り組んでいる。しかし、バングラデシュ民族主義党(BNP)政権の下での成果は乏しく、地方分権において地方自治体への一部財政移譲が進んだ他は大きな進展は見られなかった。2007年1月から2008年12月まで国軍の支援を受けて政権を担った選挙実施内閣は、選挙管理委員会と汚職対策委員会の再編、汚職掃討、下級裁判所と行政の分離、投票者登録と身分証明書の作成による公正な国政選挙の実施、政治圧力のため長年実施されなかった郡評議会選挙の実施準備など、数々の改革を行い、ガバナンス改善の土台を築いた。新しいアワミリーグ政権の選挙マニフェストは選挙実施内閣のガバナンス改革を継続する内容であり、NSAPR IIでも選挙実施内閣の方針がほぼ受け

¹⁹⁰ 食糧・災害管理省ヒアリング

¹⁹¹ 食糧・災害管理省ヒアリング

継がれていることから、これらの計画が実施に移されることが期待されている。

ロ 支援の実績

援助計画は、中央レベルで公務員制度改革、警察支援、PRSP 実施・モニタリング体制整備などの喫緊の課題、セクターレベルでは個別のプロジェクトを通じた実施機関の経営自主性や透明性強化、規制枠組みの整備、地方レベルでは地方分権の推進と住民の能力強化を通じた効率的な地方行政制度の確立に取り組むとし、いずれにおいても他の援助国・機関と共同で支援することとしている。

中央レベルの直接的支援は、技術協力による「公務員研修能力強化プロジェクト」と選挙監視支援のための草の根・人間の安全保障無償資金協力 1 件のみである（表 4-44）。限定的な支援を補完するため、関連する内容の JICA 集団研修への上級公務員、警察官の派遣、人材育成支援無償¹⁹²による若手上級公務員の育成が毎年実施されている。他方、日本の支援には位置付けられないが、2005 年度以降毎年、バングラデシュ政府は日本と協議の上、JDCF を警察の設備・機材強化、公務員研修所強化に配分している¹⁹³。PRSP 実施・モニタリング強化については、統計の JICA 集団研修のほか、日本基金を通じ、世界銀行によるモニタリング・評価研修を支援している。

地方レベルでは主として、1980 年代からの JICA による研究協力と技術協力プロジェクト「住民参加型開発行政支援」（2000～2003 年）によって構築した行政サービス提供の仕組み（「リンクモデル」）の確立を目的とした支援が行われている。また、ADB の都市自治体ガバナンス強化を日本基金により支援している。

表 4-44 ガバナンス分野(中央・地方)支援実績

案件名	スキーム	協力期間/署名日	支援額 (億円)
中央レベル			
公務員研修能力強化プロジェクト	技プロ	2007-2010	—
民間による選挙監視支援計画	草の根無償	2006	0.1
人材育成支援無償	留学生無償	毎年	—
行政・人事管理・警察行政・統計等研修	集団研修	毎年	—
グッドガバナンスイニシアティブ支援 II 準備	資金拠出 (ADB)	2005	—
グッドガバナンスプロジェクト準備	資金拠出 (ADB)	2005	—
リザルトベースモニタリング評価強化	資金拠出 (ADB)	2006	—
債務管理と財政・公共経済研修	資金拠出 (世界銀行)	2006	—
地方レベル			
行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2	技プロ	2005-2010	5.7

¹⁹² 日本の大学院への学位留学に対する無償資金協力

¹⁹³ バングラデシュ会計年度 2005/06 年から 2008/09 年度までに警察関連に 16 億タカ(約 21 億円)、公務員研修所強化に 4.7 億タカ(約 6 億円)が配分された。

村落開発普及員	JOCV	毎年	—
都市ガバナンス・インフラ改善Ⅱ準備	資金拠出(ADB)	2006	—

セクターレベルにおける日本の支援は、セクター全体を対象に直接中央省庁に政策的・技術的支援を行うものではなく、他の援助機関と協調してセクター改革を政府に促していく、あるいは、各種プロジェクトの実施機関のガバナンス向上のため当該プロジェクトの一環として技術的支援を行う形を取っている(表 4-45)。なお、鉄道、上下水道の分野では、組織構成や財務などの改善に関する目標を「パートナーシップフレームワーク」という形で設定し、バングラデシュ政府との政策協議を他ドナーと協調して行っている(詳細は本節の「(1)(ハ)運輸」及び「(2)(ハ)環境」を参照)。

表 4-45 セクターレベルガバナンス改善の取組

セクター	取組内容
電力	<ul style="list-style-type: none"> ■ ADB、世界銀行との協調によるセクター改革、分社化支援 ■ TQM の導入による電力セクターマネジメント強化プロジェクト(2006～2009年)による電力事業所(発電・送電・配電)の運転・維持管理、マネジメント能力強化
鉄道	<ul style="list-style-type: none"> ■ バングラデシュ政府、世界銀行、ADB とのパートナーシップフレームワークの下でのセクター改革支援
上下水道	<ul style="list-style-type: none"> ■ バングラデシュ政府、ADB、世界銀行、デンマーク、韓国とのパートナーシップフレームワークの下での都市上下水道セクター改革支援 ■ カルナフリ上水道整備計画案件形成促進調査(2005～2006年)、カルナフリ上水道整備計画(2007～2011年)によるチッタゴン上下水道公社経営改革支援
廃棄物管理	<ul style="list-style-type: none"> ■ ダッカ市廃棄物管理能力強化プロジェクト(2007～2011年)ダッカ市役所の廃棄物管理にかかる組織改編と財務強化

出所: JICA 本部・事務所ヒアリング、国際協力機構バングラデシュ事務所(2009)

ハ 支援の成果

中央レベルと地方レベルの支援の成果について以下に考察する。セクターレベルの成果については本章の各重点セクターの項を参照されたい。

(イ) 中央レベル

中央レベルにおける日本の支援対象分野である公務員制度改革は、歴代の政権が重点項目としながら進展がほとんど見られなかった分野である。援助計画改定からこれまでも、PRSP をはじめとする各種の改革策がバングラデシュ政府により提案されたが、BNP 政権下での具体的な策は上級公務員の技能と配属のリンクの確保、業績評価システムの開発と実施などを目的とした人事省キャリア計画・研修局の設置、行政研修政策の策定、業績評価に基づいた昇進制度の導入、公務員俸給表の改訂などに限られ、大きな改善はなかった。

公務員制度改革分野での日本の支援は、唯一の直接的支援である公務員研修能力強化プロジェクト、あるいはそれを通じた公務員のマネジメント能力の強化に絞ら

れており、公務員制度自体を改革するものではないが、現場レベルの公共サービスの改善の点において一定の成果を上げている。しかし、援助計画では、どのような成果を目指して公務員制度改革の分野を支援するのかが明確になっていないため、上記支援が結果として同援助計画が意図した成果を生んでいるのか明らかでない。

警察については、過去数年でパフォーマンスの改善の兆候が見られる。UNDP などが支援する警察改革プログラムが 2008 年終盤に実施した調査によれば、過去 2 年間で犯罪が減少したと感じている市民は 78%に上り、警察活動による安心感、警察の対応への満足度など著しい改善が見られる¹⁹⁴。しかし、調査対象期間は選挙実施内閣による厳格な汚職の取り締まりが行われ、また、国軍の影響力を背景に警察の規律が強化された時期であったことの影響は無視できない。

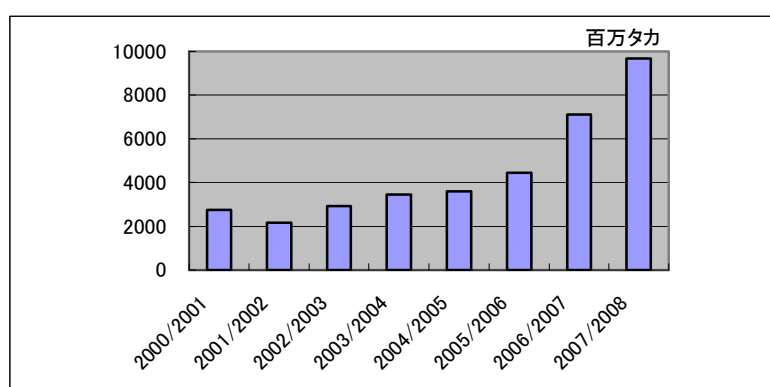
援助計画では警察支援を掲げているものの、上述のとおり日本の支援は JICA 集団研修に限られ、実質的な協力は行われなかった。一方で、バングラデシュ政府は日本との協議により警察の設備・機材強化に相当額の JDCF を配分している¹⁹⁵。

PRSP 実施・モニタリングの分野では政府が PRSP のモニタリング体制を整えられないまま選挙実施内閣へ政権が移行し、現在までモニタリングは行われていない。

(ロ) 地方レベル

援助計画がねらう地方分権の推進は公務員制度改革と同様に歴代各政権の重点分野であるが、実質的な分権は進まず中央集権的政治が続いてきた。しかし、近年、地方分権への大きなステップとして、都市部を除き実質上唯一の地方政府機関であったユニオン評議会¹⁹⁶の財政基盤強化が進んでいる。2004 年から同評議会がある程度用途に裁量を持つ交付金の配布が開始され、2006 年からは世界銀行他の支援を受けて段階的に交付金の増額が進んでいる(図 4-11 参照)。

図 4-11 ユニオン評議会歳入



出所: Bangladesh Bureau of Statistics (2009b)

¹⁹⁴ Dhaka Management Aid (2009) ただし警察改革プログラムの効果の測定のため比較対象として選ばれた 2 つのサンプル郡の調査による。

¹⁹⁵ 2005/06 年度から 2007/08 年度までに 16 億タカ(約 21 億円)を配分。

¹⁹⁶ バングラデシュは 64 の県(ディストリクト)から成り、各県には郡(ウボジラ)、その下にはユニオン(都市部はポルショバ)、区(ワード)が存在する。ダッカ市を含む 6 つの大都市は特別都市自治体である。

交付金の増大に伴い、それを使うユニオン評議会とモニターする地方自治庁(LGD)の能力、アカウントビリティ強化も進められている。もうひとつの大きなステップは、1998年に評議会設置が決まってから一度も選挙が行われていない郡(ウポジラ)の評議会選挙が選挙実施内閣の下で実現したことである。さらに新政権の誕生以降の動きとして、2009年10月にユニオン評議会法が制定され、職員の増員、住民参加の予算議論およびワード(区)の会合の実施などが定められた¹⁹⁷。

日本は上述のとおり農村住民と行政をつなぐ「リンクモデル」により住民のニーズに合った行政サービスの提供の実現を目指しており、現在は「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2」(2005～2010年)を通じてモデルの普及の体制を整えている。地方自治を担うLGDは行政サービスの提供よりもユニオン評議会の財政基盤強化に注力してきたのに対し、上記プロジェクトは、援助計画が目指す「効率的な地方行政制度の確立」に向けてユニオンの機能強化、行政サービスの向上に貢献するモデルを提供するものである。現在、そのモデルの制度化・普及への働きかけの一環として、上記プロジェクトの実施機関であるバングラデシュ農村開発公社(BRDB)がJDCFにより対象地を拡大することを予定しており¹⁹⁸、今後地方行政制度に影響を与えることが期待されている。

4-2-5 結論と考察

本援助計画の最重要課題である貧困率の軽減や経済成長については順調な進展が見られる。他方、より本質的な意味での貧困問題の解消においては課題が残されている。すなわち、重点目標に即して言えば、経済成長の恩恵は必ずしも貧困層・貧困地域へ十分に裨益しておらず、教育、保健、環境等の社会開発をつうじた人間の安全保障の実現についても、グッド・プラクティスが確認される一方で、スケールアップは不十分である。さらに、こうした諸課題を解決する前提となる「制度インフラ」とでもいふべき、ガバナンス、とりわけ、貧困層に社会サービスを提供するメカニズムにおいては、意欲的な試みはみられるものの、バングラデシュ政府の行政機能の脆弱性を克服するには至っていない。

重点セクター別の日本の支援を見ると、電力、上水道、砒素対策、教育、保健では支援のプログラム化、またはバングラデシュ政府のセクタープログラムの枠組みの中での協力が行われおり、他のセクターにおいても、日本の優位性を活かしつつバングラデシュのニーズに応じて、限られた資源を焦点を絞って投入している。セクター内で選択と集中が行われた結果、各援助プロジェクトの質も高く、定められた地域において、期待された成果を発現しているケースが多い。また、上記のセクターや鉄道などの分野では他の援助国・機関の援助活動やプログラムとの補完的關係や、協調關係が進んでいる。

¹⁹⁷ LGD、JICA 事務所ヒアリング

¹⁹⁸ JICA 事務所ヒアリング

他方、現行の国別援助計画では、目標体系図からも見てとれるとおり、各重点セクター内の特定課題を取り上げて取り組む姿勢が強く、実際の協力の成果もセクターの枠をほとんど超えず、異なるセクターの間での連携や協調もほとんど見られない。従って、特定の個別課題に対する支援の効果という点では有効性は比較的高いが、個別課題を越えたより大きな課題に対するインパクトは限定的であると言える。

これを地域的に見ると、プロジェクトが実施されている限られた地域においては開発効果が発現するものの、それより広い地域へのインパクトには限りがあると言える。ただし、教育や保健セクターでは、日本の支援するプロジェクトの成果がバングラデシュ政府のプログラムによって他の地域へ普及される計画が進んでおり、将来、プロジェクトの成果の一部が全国展開する可能性もある。これはプロジェクトとプログラムが相乗効果を発揮する新しいアプローチとして注目される。

現在の貧困者分布では、最貧困地域は西南部や西北部であるが（「3-2-1 バングラデシュの貧困状況」参照）、日本の協力案件の地理的分布を見ると、これらの最貧困地域での援助活動は少ない。都市よりも農村部で大きく拡大する経済格差の是正が大きな課題となってきた現在、これらの地域で援助を実施することにより、最貧困層を含む社会的弱者に直接援助の効果が及ぶものと考えられる。

4-3 プロセスの適切性

本節では、対バングラデシュ国別援助計画の改定及び実施のプロセスが適切であったかどうかについて様々な視点から考察する。

4-3-1 国別援助計画改定プロセスの適切性

(1) 改定プロセスと体制

イ 改定の流れ

現在の対バングラデシュ国別援助計画(以下、援助計画)は2000年3月に初めて策定された援助計画を2006年5月に改定したものである。改定のプロセスは表4-46のとおりである。

表 4-46 対バングラデシュ国別援助計画改定の流れ

	東京	ダッカ	関連する出来事
2004年 5月	「ODA総合戦略会議」第15回 会合にて対バングラデシュ援 助計画の改定決定		
6月		現地 ODA タスクフォース(以 下、現地 TF)リトリートにて 国別援助計画改定に向けて の議論	
10月		第1回援助計画現地協議 (東京タスクフォース(以下、 東京 TF)と現地 TF の協議)	国別評価現地調査 バングラデシュ政府とのバイ アニュアル協議
11月	東京 TF 第1回会合にて改定 作業の方針・骨子案の検討 「ODA総合戦略会議」第18回 会合にて改定作業方針と骨 子案の報告		
12月	援助計画第1次案素案作成		
2005年 1月	東京TF第2回会合		
3月		第2回援助計画現地協議	PRSP 案への日本のコメント の提出 4 ドナーの共通国別援助戦 略策定に向けた共同声明発 表、合同リトリート実施
6月	「ODA総合戦略会議」第22回 会合にて援助計画改定の 中間報告 →外務省ウェブサイトにて改 定作業方針とあわせてパブリ ックコメント募集		
	援助計画第1次案完成		

7月	関係省庁との調整	現地日本人関係者との意見交換会	バングラデシュ政府とのパイアニュアル協議 4ドナー共通戦略の成果マトリックス策定
8月	一般参加者との意見交換会		
9月	関係省庁との調整		円借款年次協議
	援助計画第2次案完成 第1次案へのバングラデシュ政府のコメント受領		
10月			PRSP完成
11月	援助計画最終案完成		
	「ODA総合戦略会議」第25回会合にて援助計画最終案報告		バングラデシュ政府による貧困削減戦略実施フォーラム開催
12月	政府開発援助関係省庁連絡協議会幹事会		
2006年 2月			4ドナー共通戦略の分野別グループ分掌表策定
5月	「政府開発援助関係省庁連絡協議会」にて承認		

出所：紀谷(2007)、ODA 総合戦略会議議事録、外務省国別開発協力第2課ヒアリング、外務省提供資料をもとに評価チーム作成

援助計画の改定は2004年5月に開催されたODA総合戦略会議の第15回会合で承認された。この改定には、バングラデシュ政府が貧困削減戦略文書(PRSP)策定に取り組んでいた当時、現地ODAタスクフォース(以下、現地TF)¹⁹⁹の提案によりPRSP策定プロセスと国別援助計画改定プロセスをリンクさせる意図があった²⁰⁰。この策定のタイミングは、国別援助計画の拡充を目指す外務省において、被援助国の開発計画との整合性に配慮した好例と認識されている²⁰¹。

援助計画の改定は、改定方針及び骨子案の作成、第1次案及び第2次案の作成、最終案の作成というステップを経て行われ、各段階において「ODA総合戦略会議」による検討、議論がなされた。また、改定方針、中間報告については意見交換会を通じた一般からの意見聴取が行われた。当初は1年間での改定が目指されたが、最終案承認は予定から1年遅れた2006年5月となった。改定プロセスが2年間に及んだ主な原因としては、当時は、改定作業として定められた手続きが多かったことがあげられる²⁰²。なお、現在は策定プロセスの見直しにより、通常6か月から1年での策定が想定されている²⁰³。

¹⁹⁹ 日本大使館、JICA、JBICの現地事務所を主要メンバーに、日本の援助政策の立案や実施体制、さらには、他ドナーなど関連機関との連携を強化する目的でつくり、2003年3月以降2009年11月までに79か国に設置されている(外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce.html>)。

²⁰⁰ 紀谷(2007)、「ODA総合戦略会議」第15回議事録

²⁰¹ 例えば、外務省(2007a)「ODAの点検と改善 2006」にて紹介されている。

²⁰² 外務省国際協力局国別開発協力第2課ヒアリング

²⁰³ 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/Gaiko/oda/seisaku/enijo/index.html>

ロ 改定の体制

バングラデシュでは2001年ごろから在バングラデシュ日本大使館、JICA事務所、JBIC事務所(2003年後半からJETRO事務所も参加)が、「バングラデシュ・モデル」と呼ばれる組織横断的な援助実施体制を築き、後に世界中に設置される現地TFの先駆けとなった。同モデルでは、政策、実施の両面で共同し、選択・集中・連携をキーワードに、限られたリソースをより有効に活用し、一貫性、一体性の高い援助の実施が追及されてきた²⁰⁴。援助計画改定にあたっては、バングラデシュの諸課題の分析、戦略的リソース配分、選択と集中、バングラデシュ側との十分な対話などを実現させるべく、プロセスは現地主導で進められた²⁰⁵。具体的な作業体制は表4-47のとおりである。

表 4-47 国別援助計画改定の作業体制

	メンバー	役割
東京 TF	<主査> 山形辰史(JETRO アジア経済研究所) <アドバイザー> 浅沼信爾(一橋大学大学院教授、ODA 総合戦略会議委員)、大橋正明(恵泉女学園大学教授、シャプ ラニール代表理事)、村山真弓(JETRO アジア経済 研究所) <事務局> 外務省経済協力局国別開発協力第1課長、同課企 画官、同課事務官、JICA アジア第2部長、同部南 西アジアチーム、JBIC 開発第2部長、同部第3班 課長ほか	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 改定作業方針、骨子案の作成と ODA 総合戦略会議での報告 ▪ 現地 TF と協働での第1次案、最終案の作成(現地との協議含む) ▪ ODA 総合戦略会議での中間報告 ▪ 関係府省との協議 ▪ NGO/市民社会、学識者、経済会等との意見交換、パブリックコメント受付 ▪ ODA 総合戦略会議での最終案報告
現地 TF	在バングラデシュ日本大使館 JICA バングラデシュ事務所 JBIC ダッカ駐在員事務所 JETRO ダッカ事務所	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 第1次案素案の作成、東京 TF と協働での第1次案、最終案作成 ▪ バングラデシュ政府との意見交換 ▪ 他ドナー、国際機関、NGO/市民社会との意見交換 ▪ 日本の関係者との意見交換

出所:「ODA 総合戦略会議」第18回議事録、紀谷(2007)、外務省国別開発協力第2課ヒアリングを基に評価チーム作成

東京 TF の主査は JETRO アジア経済研究所開発スクールの山形辰史教授が務めた。2004 年に実施された国別評価の結果の援助計画改定への反映、改定に向けた準備などをねらう現地 TF の提案により、同教授は国別評価にも監修者として参加した²⁰⁶。

バングラデシュでは「バングラデシュ・モデル」により、重点分野ごとのセクターチームが編成され、各セクターの援助方針が現地で策定されていた。援助計画の改定

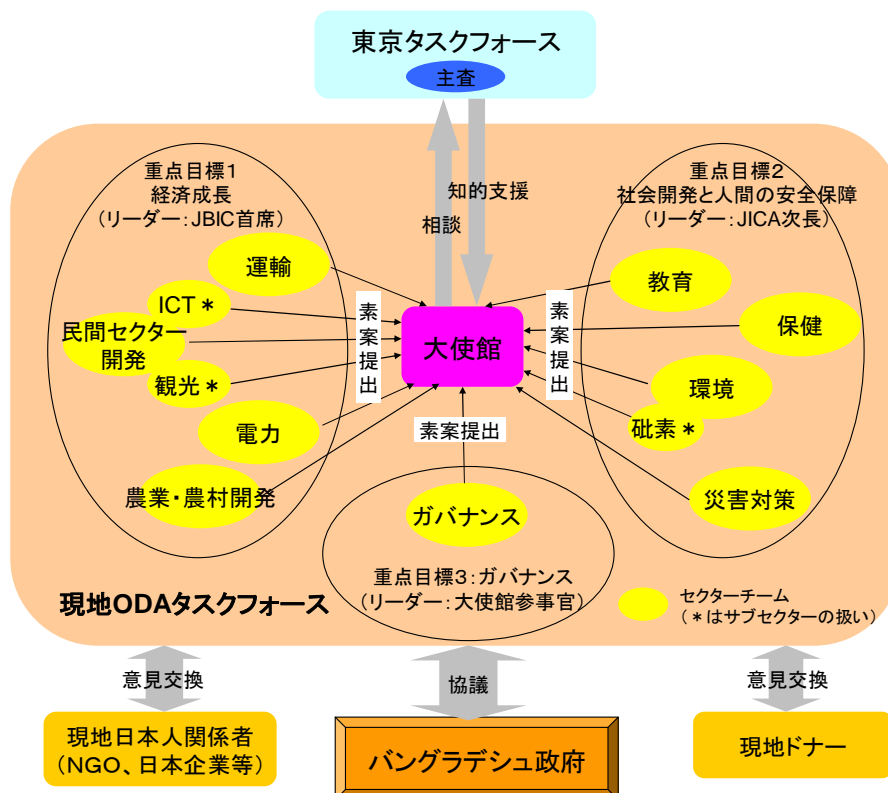
²⁰⁴ 「バングラデシュ・モデル」ウェブサイト <http://www.bd.emb-japan.go.jp/bdmodel/>

²⁰⁵ 当時の現地 TF メンバーヒアリング、現地 TF リトリートでの議論概要(バングラデシュモデルウェブサイト <http://www.bd.emb-japan.go.jp/jp/bdmodel/pdf/cap040619.pdf>)

²⁰⁶ 紀谷(2007)

にあたり、現地 TF は改定計画における重点目標と重点セクターを検討し、それに
 じて 12 のセクターチームを編成し、東京 TF 主査と協働で素案の作成を進めた²⁰⁷
 (図 4-12 参照)。

図 4-12 援助計画策定現地体制図



出所: 紀谷(2007)、Bangladeshモデルウェブサイト
<http://www.bd.emb-japan.go.jp/bdmodel/pdf/0704bdmodelcp.pdf> を基に評価チーム作成

(2) ステークホルダーの関与

イ バングラデシュ政府との協議

援助計画改定に関するバングラデシュ政府との協議は現地 TF を中心に様々な
 形で行われた。定例の政策協議としては、包括的な協議を行う場であるバイアニュ
 アル協議²⁰⁸、円借款年次協議などの機会を利用して、国別援助計画案、当時現地
 TF の各セクターチームが作成していたセクター援助方針及びローリングプランを相
 手国政府に提示して意見を求めた²⁰⁹。また、定例の政策協議のほか、大使や参
 事官が財務省経済関係局(ERD)次官などの政府高官を訪問するなど個別にも行

²⁰⁷ 同上

²⁰⁸ 援助の窓口である財務省経済関係局(ERD)を中心にすべての関係省庁が出席(紀谷(2007))。現在は行
 われていない。

²⁰⁹ 紀谷(2007)、当時の現地 TF メンバーヒアリング

われ、改定作業はバングラデシュ政府からのコメントを勘案しつつ進められた²¹⁰。

グッドプラクティス
セクター援助方針・ローリングプランの策定

現地 ODA タスクフォースの先駆けとなった「バングラデシュ・モデル」では、セクターチームが編成され、2002 年から毎年セクター別援助方針を作成、2005 年にはセクター別ローリングプランも作成して現地政府との協議や案件形成を行っていた。この試みの成果として無償資金協力、有償資金協力、技術協力を有機的に組み合わせたプログラム化が進んだ(JICA(2006))。なお新生 JICA の統合が決まった 2007 年からはセクター別の方針・計画策定につき全世界的なフォーマット標準化が進み、2009 年からは、開発課題ごとの対応方針、協力プログラム概要、協力案件概要等がまとまった「事業展開計画」という形になっており、現在も現地 ODA タスクフォースが原案を作成する形で進められている。

現地 TF は、援助計画の策定プロセスを PRSP の策定プロセスにリンクさせることをねらい、バングラデシュ政府から援助計画についての意見を聴取する一方で、援助計画改定における日本側の議論が PRSP 策定においても検討されるよう、バングラデシュ政府側に対しても PRSP ドラフトへのインプットを行った²¹¹。

また、バングラデシュ政府との協議においては、通常の二国間対話のほか、日本、世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、英国国際開発省(DFID)との共通国別援助戦略(「3-3-2 主要国・機関の最近の援助動向」に詳述)の枠組みの中でも、日本の援助計画改定についてバングラデシュ政府と議論されていた。これは政府側に与えるインパクトの大きさの点で特筆に値する。

ロ 他ドナーとの協議

東京 TF と現地 TF が第 1 回の現地協議を行い、援助計画の骨子案を固めたころ、バングラデシュでは上述の共通国別援助戦略の構想が持ち上がり、日本、世界銀行、ADB は各々の援助計画策定の途中経過を共有しつつ、共通戦略づくりを進めた。2005 年 3 月には 4 者のリトリートが行われ、共通戦略の大枠ができ上がったが、援助計画東京 TF の主要メンバーもこれに参加している。4 者間ではトップレベルの会合も定期的に行われるようになり、その機会を利用して日本の援助計画改定についても情報共有が行われていた²¹²。なお、4 者間の共通戦略についてはそれ以外のドナーとも対話が行われていたが、日本の援助計画については共通戦略パートナーである 3 者以外のドナーとの対話はなかった²¹³。

²¹⁰ 当時の現地 TF メンバーヒアリング

²¹¹ 紀谷(2007)、当時現地 TF メンバーヒアリング

²¹² 当時現地 TF メンバーヒアリング

²¹³ 当時現地 TF メンバーヒアリング

ハ 現地ステークホルダーの参加

上述の「バングラデシュ・モデル」では、現地 TF だけでなく、より多くの現地の日本人関係者を援助に巻き込む試みがかねてから行われていた。特に在バングラデシュ日本大使館で開催される開発援助勉強会は、現地で活動する NGO の日本人職員、日本企業関係者、国際機関に勤める日本人職員などが自由に参加できる場としてほぼ定期的にも実施されてきた。援助計画改定の際は、2005年7月に「対バングラデシュ国別援助計画・第1次案を徹底的に議論する」と題した開発援助勉強会が開催され、約40名が出席した。勉強会では、選択と集中、援助額、ガバナンス、民間投資促進などのテーマについて様々な立場からの意見が出され、議論の内容は大使館ホームページの「バングラデシュ・モデル」ページに公開された²¹⁴。

バングラデシュ側のステークホルダーとの対話については、本調査にて入手できた資料や関係者のヒアリングからは、当該政府を除いて特別な協議の場は設けられた様子はない。他方、世界銀行や DFID などの主要ドナーは、援助計画策定の際、バングラデシュ政府のみならず、他のドナーや現地市民社会との協議を大々的に行っている²¹⁵。日本は、DFID などと異なり、現地において直接 NGO、国際機関、他ドナーなどへの資金供与をしていないため一義的な比較はできないものの、他ドナーへのヒアリングでは、バングラデシュに限らず、日本はあまり意見交換会を行っておらず、積極的に行うべきという声もあった²¹⁶。

二 国内ステークホルダーの参加

援助計画策定にあたり、日本国内では改定作業方針案、中間報告についてのパブリックコメントの募集、意見交換会(2005年8月)が実施された²¹⁷。意見交換会には企業関係者及び NGO 関係者等が参加し、重点セクターや選択と集中、NGO との連携などについて質疑応答が行われた²¹⁸。

関係省庁からは第1次案、2次案に対してコメントを受け、最終案は政府開発援助関係省庁連絡協議会の幹事会で協議されたのち、同協議会で承認された²¹⁹。

さらに、援助計画改定を担う東京 TF には、NGO を代表して、バングラデシュで長年活動し、ODA 事業も多数実施している特定非営利法人「シャプラニール＝市民により海外協力の会」から代表理事が参加した。また、東京 TF に参加する有識者に加え、現地 TF による国別援助計画リトリートに東京から出張中の有識者が参加するな

²¹⁴ 第25回開発援助勉強会議事録 (<http://www.bd.emb-japan.go.jp/jp/bdmodel/benkyokai.htm>)

²¹⁵ 例えば、世界銀行は国別援助戦略の改定中だが、他ドナーとの協議の他に、政府、市民社会、ドナーに対するコンサルテーション・ワークショップを2日間開催した(世界銀行ヒアリング)。また、DFID は現地では政府、ドナー、市民社会、英国では関係省、市民社会、メディアなどと協議を行っている(DFID ヒアリング)。

²¹⁶ 世界銀行ヒアリング

²¹⁷ ただし、案の修正に至るような意見は出なかった(東京 TF メンバーヒアリング)

²¹⁸ 外務省国際協力局国別開発協力2課提供資料

²¹⁹ 同上課ヒアリング、外務省ウェブサイト

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/Gaiko/oda/kaikaku/ugoki/sochi/renkei/pdfs/02.pdf>

ど²²⁰、現地においても知的インプットの拡充が図られた。

(3) 前回の国別評価結果の反映

援助計画の改定の決定と同じ2004年度には、改定前の国別援助計画(2000年3月策定)の政策評価として、「対バングラデシュ国別評価(第三者評価)」が実施された。同評価調査の結果に基づき、次期計画の策定、実施、モニタリング・評価に関する項目を中心に、次の4つの提言が出された。

- 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
- 国別援助計画、セクター別援助方針のモニタリングと評価
- 横断的課題への一層の配慮
- 現地機能の強化

上述のとおり、現地TFの提案で東京TF主査が国別評価の監修者も務めるなど、関係者は国別評価を非常に重視し、次の援助計画に活かすべく両者のリンクを図っており、その結果、これらの4つの提言はすべて次の援助計画に反映されている。

(4) 結論と考察

以上の策定プロセスにかんする情報に基づき、援助計画改定の体制、バングラデシュ側の関与、現地ドナーとの調整、日本のステークホルダーの関与の観点から援助計画の改定プロセスが適切であったかどうかを評価する。

対バングラデシュ国別援助計画改定のプロセスは、現地TFが主導して進められた点が非常に特徴的である。改定期間中に「政府開発援助に関する中期政策」(2005年2月)が発表されているが、改定プロセスは、中期政策において推進される現地TFの国別援助計画策定への積極的参画を体現した好例であったと言える²²¹。改定プロセスにおいて現地TFが機能した主な要因は、1)現地TFと東京TF主査のコミュニケーションが密であったこと、2)「バングラデシュ・モデル」として培われた現地TFの体制と知見があったこと、3)現地で策定プロセスをリードした大使館の経済班長の調整能力が高かったこと、4)現地TFの士気が高かったこと²²²、であろう。特に現地TFの体制と知見の果たした役割は大きく、現地TFは援助計画改定に向けた準備ができていた。一方で、現地TFにセクターチーム体制が確立していたことで、重点セクターの更なる絞込みや重点セクターと重点目標(経済成長、社会開発と人間の安全保障、ガバナンス)の関係などについてのセクターを超えた議論が難しく

²²⁰ 紀谷(2007)

²²¹ 中期政策では、援助計画策定や改定にあたり、被援助国の開発政策・目標との整合性、国際的開発目標との整合性を確保するために、現地ODAタスクフォースが現地援助コミュニティとの連携の在り方を考慮しつつ、現地ならではの知見や経験を最大限に活用することを促している(外務省(2005a))。

²²² 政策研究大学院大学開発フォーラム「ODA マニフェスト」実施セミナー第1回議事録
[http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/minutes\(0208\).pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/minutes(0208).pdf)

なっていた側面もあった²²³。

バングラデシュ側のニーズの反映は、主として PRSP の策定プロセスと援助計画改定プロセスを合わせ、同援助計画と PRSP との整合性を高めることで確保されており、この点は評価される。援助計画についての政策協議を進めつつ、援助計画案をベースに PRSP 案へのコメントを行ったり、4 ドナー共通国別戦略策定のプロセスを活用して先方政府との協議を行うなど、政府との協議は非常に戦略的に行われた。一方で、バングラデシュ側との対話がほぼ政府のみであり、多様なステークホルダーとの議論はなかった²²⁴。日本の ODA は基本的に政府対政府の援助であるが、バングラデシュのように市民社会の存在感が大きく、NGO や地域住民組織(CBO)が行政サービスにおいて大きな役割を果たしている国では、市民社会の視点は非常に重要であり、他のドナーの例にかんがみても、これら市民社会との直接対話も踏まえた援助計画策定が望ましいと思われる。

現地ドナーとの調整については、PRSP 策定プロセスに合わせた共通国別戦略の策定と援助計画改定の歩調を合わせたことで、主要ドナーである世界銀行、ADB、DFID との政策上の連携、調整が密に行われたことは評価に値する(「4-3-2 実施プロセスの適切性」を参照)。しかし、それ以外のドナーとの協議が全くなかった点は指摘されるべきであろう。共通国別援助戦略について他ドナーと協議していたという側面もあるが、共通戦略パートナーである 3 ドナーは各自の国別戦略についても大々的に意見交換会を行っているところ、日本としても 3 ドナー以外との協議をどうしていくか、調整コストを勘案しつつも再検討が必要である。

日本のステークホルダーとは、東京でも現地でも意見交換会を実施し、主要な論点についての意見交換がされている点で評価される。現地 TF 内での議論や現地日本人関係者との意見交換会での議論などはホームページ上で公開されており、情報公開も徹底している。一方で、他の援助計画と同様に、策定までの時間が 2 年に及んだことは残念である。新しい策定プロセスによる大幅な時間短縮が期待される。

4-3-2 実施プロセスの適切性

本節では、援助計画の実施に際し、実施機関の計画へ反映されているか、案件の形成・選定・実施過程及びその体制は適切であったか、援助計画で掲げられているアプローチを実践しているか、を検証する。

(1) 援助計画の実施機関による計画への反映

JICA は、2006 年 9 月にバングラデシュ国別事業実施計画を策定した。同計画では、JICA は ODA タスクフォースの一員として無償資金協力、円借款、その他のスキームとの連携を図り、JICA の比較優位と限られた資源にかんがみ、選択と集中を推進した上で、(援助計画の)重要分野 9 分野の開発効果向上に貢献すること、を方針としている。特に、JICA の知見、比較優位及び技術協力に対するニーズを勘案し、

²²³ 策定当時の現地 TF メンバーヒアリング、大使館ヒアリング、外務省国際協力局国別協力 2 課ヒアリング

²²⁴ ただし、バングラデシュ政府の PRSP 策定においては、市民社会を代表するコンサルタントが雇用され、策定プロセスにおいても市民社会とのコンサルテーションが行われている。

教育、保健、環境、農業・農村開発、民間セクターの 5 つの分野を、JICA 事業においてプログラム化を特に推進する分野として位置付けている。運輸、電力及び災害対策については、無償資金協力及び有償資金協力との連携を図り、日本の ODA 全体として相乗効果をうむような協力を検討すること、また、ガバナンスについては、ドナー連携やスキーム連携においてインパクトの高い JICA 支援策を検討すること、を方針としている。全体的に援助計画を反映し、プログラム化及びドナー協調を意識した計画となっている。

JICA と統合される前の JBIC では、2006 年度に国別業務実施方針が策定された。同実施方針では、MDGs 達成を視野に、所得向上・経済成長促進のための基幹経済インフラの整備と、より直接的な貧困削減策として農村開発支援を重要分野に位置付けている。また、セクター横断的課題として、民間セクター開発とチッタゴン市の産業基盤整備を取りあげている。JBIC の特性に特化した方針とも言えるが、何れも援助計画との整合性は見られる。また、ステークホルダーとの連携において、現地 TF での協議により連携プロジェクトの形成・実施を図ること、主要ドナーとの連携により事業効果の発現の強化を図ることが掲げられているなどの点は援助計画・JICA 国別事業実施計画と共通している。

新 JICA 誕生以後、2009 年 3 月に JICA 国別援助実施方針が策定された。同実施方針では、援助計画の 3 つの支援の柱及び JICA の 3 つの視点－1) 対外重点政策の実現、2) 両国間の互惠関係の強化、3) 日本の比較優位の発揮－に基づいて事業に取り組むとしており、援助計画が反映されたものとなっている。JICA の視点 1) の対外重点政策の実現に関しては、クールアースパートナーシップの枠組みを踏まえた気候変動対策強化が含まれている。また、3) の日本の比較優位の発揮に関しては、援助協調が進む中、日本の技術や知識、ノウハウを活用した支援を目指すこととしている。重要目標に取り組む際には、限られた資源の有効活用のため、援助対象を絞り込んで集中的な投入を行っていくことを基本としている。また、案件形成の際には、目標達成に向けて、各セクターにおいてプログラム化を進め、多くのステークホルダーとの対話を重視しつつ、援助協調下の相互補完と分業による開発効果の最大化を目指す、というアプローチを採ることが方針として掲げられている。さらに、NGO/市民社会との連携、社会企業の促進の検討が留意事項とされている。以上、JICA の国別援助実施方針では、援助計画策定以降の新しいニーズへの対応、限られた資源の中での日本の比較優位をいかしての資源の集中を図らんとすることが見てとれる。

なお、現在外務省では JICA と協議の上、事業展開計画を策定している。事業展開計画は、実施決定から完了までの段階にある ODA 案件を、援助重点分野、開発課題及び協力プログラムに整理し、一覧できるよう取りまとめたものである。事業展開計画により、バングラデシュ政府の開発政策との調和化を進め、中長期的な視点から、また各種の援助手法を一体的に活用して、効率的かつ効果的に ODA を企画・立案・実施することを目指している。バングラデシュの事業展開計画は、従来の実績を踏まえセクター中心ではあるものの、セクター志向から課題志向への変化が見られる。

(2) 案件形成のプロセス

イ 政策協議

国別援助計画策定前後の時期は、年2回、包括的な政策協議を行うバイアニュアル協議が実施された。当時、バイアニュアル協議や、日本政府ミッションによる円借款協議などの政策協議の場では、債務削減相当資金や見返り資金による案件、個別案件の形成や実施促進などの議論が行われた。現在は、バイアニュアル協議は実施されていない。これは、バングラデシュ政府の援助窓口である ERD の負担を勘案してのことである²²⁵。

ロ 案件形成プロセス

無償資金協力・技術協力の案件形成・選択の過程では、現在、年1回の国別要望調査が実施されている。現地では、大使館より要望調査実施に関するレターを ERD 及びセクター省庁に送付するが、その際、日本側(大使館・JICA)から ERD に対して要望調査に関する説明を行う。バングラデシュ政府から上げられた要望は、現地 TF のセクターチームにおいて優先順位が検討された後、大使館・JICA 事務所から各々本省・本部へ提出される。日本への要望調査回答提出後は、JICA において検討された後、日本政府が実施の是非を判断し、採択となる(無償資金協力の場合は閣議承認が必要となる)。必要に応じ、要望調査実施前後に JICA が協力準備調査を実施する。なお、2009年度の要望調査の際には、効率的な要望調査実施のため ERD と日本側で特定分野、並びに特定の種類の案件の提出を合意し、ERD から該当する省庁に対しその旨を通報するなど、より日本の援助政策の趣旨に沿った要望をあげられるよう取り計らいがあり、結果として、効率的な案件形成につながっている。

有償資金協力は、バングラデシュ政府が中・長期開発計画の目標や戦略に応じ候補プロジェクトを決定し、政策対話の場で日本側と意見交換が行われる。協議に基づいて計画されたプロジェクトは、経済、技術及び環境社会配慮等についてフィージビリティ調査が行われる。その後、バングラデシュ政府より日本政府に対して、有償資金協力の要請が行われ、JICA による検討後、日本政府が調査団を派遣し、必要に応じて円借款協議が行われる。本評価対象期間中、円借款協議は6回行われた。円借款協議後、JICA が審査を行い、必要に応じて追加的に案件形成促進調査(SAPROF)を実施し、バングラデシュ政府のプロジェクト形成を支援する。審査の結果を踏まえ、交換公文及び借款契約の締結となる。

債務削減相当資金(JDCF)はバングラデシュ政府資金であり、バングラデシュ政府主導で資金用途の提案が行われる。資金用途に関する日本との協議の枠組みが存在し、日本の援助戦略かつセクター全体の必要性を考慮の上で案件の選定が行われている。バングラデシュの会計年度の開始時期(7月)に合わせて、4月ごろ、ERD 及び各省と大使館及び JICA で協議を行う。JDCF はバングラデシュ政府が用途の決定を行う資金ではあるが、大使館及び JICA が毎年執行状況に合わせて見直しを行うレビューミーティングの仕組みがある。

²²⁵ JICA ヒアリング

ハ バングラデシュ政府の案件発掘・形成の手続き

バングラデシュ政府の案件形成の流れは、計画委員会と援助窓口である ERD が中心となって行われる。セクター省庁は計画委員会にプロジェクトを申請し、計画委員会が、バングラデシュ政府資金での実行とするかドナー資金による実行とするかの承認を行う。ドナー資金による実行となったプロジェクトは、セクター省庁が ERD にプロジェクト形成の打診を行い、ERD から日本側へ提出される。要望調査においては、ERD は各省から 100 件から 200 件程度出される要望を無償資金協力・技術協力併せて 20 から 30 件にスクリーニングしている。案件発掘・形成段階において、日本側と ERD との間で優先順位の刷り合わせがおこなわれており、日本の政策に合致し、かつバングラデシュ政府のニーズに合致した案件が採択されている²²⁶。

なお、本評価対象期間中、バングラデシュでは与野党対立の激化により総選挙が実施できず、非常事態宣言の下選挙実施内閣が 2 年間(2006 年 10 月～2008 年 12 月)継続した後、政権交代となった。選挙実施内閣時、ドナー間で援助を引き続き継続することで合意し、日本政府をはじめとするドナーは選挙実施内閣が種々の改革を推進することを支持していた。しかし、選挙実施内閣下では諸事が国会で承認されず新内閣で白紙に戻る可能性があることから、当該期間、案件形成が滞るものもあった²²⁷。現政権は、3 章で記したとおりマニフェスト及び 2009/2010 度予算策定などで明確な各種政策を打ち出しており、日本にとっては援助の方向性を検討するのに有益である。一方、中には政治色の強い案件が提出されることもあり²²⁸、日本側は本当にバングラデシュのニーズに合っているのかなど勘案の上、慎重に案件採択を検討している。

ニ 案件発掘・形成時の課題

案件発掘・形成における課題としては以下があげられる。技術協力に関しては、技術協力プロジェクトというスキームに関するバングラデシュ政府の理解が十分でないため、バングラデシュ政府のみで案件を発掘することは難しく、実際は JICA によるサポートが大きい²²⁹。また、無償資金協力に関しては、バングラデシュ側からは、数を増やして欲しいという意見も聞かれたが²³⁰、バングラデシュ政府の維持管理能力を考慮するならば、バングラデシュ政府による維持管理が可能で、かつ良質な案件を発掘するのは困難である²³¹。実際に 2009 年度の要望調査において、バングラデシュ側から要請された無償資金協力案件は少なく、日本政府が当該政府に対して説明会を開くなどの働きかけを余儀なくされた現状がある²³²。有償資金協力に関しては、フィージビリティ調査を行うことができるバングラデシュ政府の実施機関は限られており、案件形成は主に JICA の協力準備調査により行われている²³³。また、す

²²⁶ ERD、JICA ヒアリング

²²⁷ 当時の現地 TF メンバー、JICA ヒアリング

²²⁸ 当時の現地 TF メンバー、JICA ヒアリング

²²⁹ 当時の現地 TF メンバー、JICA ヒアリング

²³⁰ ERD ヒアリング

²³¹ 当時の現地 TF メンバー、JICA ヒアリング

²³² JICA ヒアリング

²³³ 当時の現地 TF メンバーヒアリング

すべての段階において意思決定・手続きに時間がかかることも大きな課題である²³⁴。バングラデシュ側の受入れ体制に関しては、ERD の調整能力に対して日本側からのサポートが必要であること²³⁵、また、次官・次官補・課長が頻繁に異動することで組織的な引き継ぎが十分でなく、物事が滞ること²³⁶などの問題がある。

日本側の課題としては、複数の実施機関から、案件形成の際に時間がかかることが指摘された。また、バングラデシュ政府へのヒアリングでは、上述のとおり、バングラデシュ政府のニーズと日本側の優先課題の摺り合わせを行っているとのことであったが、一方で、日本側の開発課題に重きを置く傾向があるという声も聞かれた²³⁷。案件選定の際には、日本側の人材不足を理由に案件が選定されないことや²³⁸、実施能力のある実施機関に案件が集中しがちである²³⁹など、日本側・バングラデシュ側のリソースの制限により案件形成の幅が狭まる傾向にある。

(3)実施体制の整備

イ 日本大使館、JICA の体制

在バングラデシュ日本大使館の経済協力班は、公使以下、書記官 3 名、専門調査員 1 名、草の根委嘱員 1 名で構成されている。外務本省においては、2009 年 7 月末の機構改革によって、国際協力局内において課室が統廃合され(有償資金協力課、無償資金・技術協力課の廃止)、現在は対バングラデシュ ODA 全体を 1 課で集約的に管理できる体制になっている。他方でこれは本省においてバングラデシュに対する経済協力を担当する人員が減ったことを意味しており、従来と同じ質・量のバックアップが可能かについては今後注視の必要がある。また、本省・大使館共に経済協力担当に外務省以外の人材を登用しているが、経済協力業務全体の底上げができるような体制の整備も課題のひとつである²⁴⁰。

実施機関である JICA 現地事務所の人員(所員)は、近年減少傾向にあり、2009 年 9 月現在 10 名となっている²⁴¹。以下に述べる現地 TF の活動などを含めた現地への権限移譲や、後述する援助協調の進展によって 10 セクターにわたる広範な援助協調対応を行わなければならないなど、限られた人員で ODA 実施に係る多大な業務を行うためには、より効率的な運営が課題となっている。

ロ 現地 ODA タスクフォース(現地 TF)の体制

援助計画では、実施体制として現地 TF の中核的機能強化と、ODA 各関係機関の連携を深めることを方針としている。

前節で述べたとおり、ODA の実施にあたっては、大使館、JICA 及び JETRO で構成される現地 TF が、援助政策の策定、現地政府との協議・案件形成に大きな役割

²³⁴ 大使館ヒアリング、JICA ヒアリング、当時の現地 TF メンバーヒアリング、Asian Development Bank et al (2009)

²³⁵ JICA ヒアリング、当時の現地 TF メンバーヒアリング

²³⁶ 大使館ヒアリング

²³⁷ Asian Development Bank et al (2009)の実施機関アンケートより

²³⁸ 大使館ヒアリング

²³⁹ JICA ヒアリング

²⁴⁰ 政策研究大学院大学開発フォーラム「ODA マニフェスト」実施セミナー第1回議事録より、外務省国別第2課発言 ([http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/minutes\(0208\).pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/minutes(0208).pdf))

²⁴¹ 他に企画調査員 3 名、ナショナルスタッフ 37 名など。

を果たしている(「4-3-1 国別援助計画改定プロセスの適切性」参照)。特に、現地 TF の導入により、無償資金協力、有償資金協力、技術協力を有機的に連携させ、バングラデシュにおいて日本の ODA のプログラム化が進んだことは現地 TF の大きな成果である。また、4ドナー共通国別援助戦略策定においては、少ない人数ながらも現地 TF が調整・リード役を果たしており²⁴²、また現在でも援助協調の場において、現地 TF が日本のひとつの顔(オールジャパン)として積極的なドナー対応を行っている²⁴³。

新 JICA 誕生後の現地 TF は、3J 定例連絡会、バングラデシュ・モデル運営委員会、セクターチームから成り、以下にその活動内容を記す。

表 4-48 現地 ODA タスクフォースの活動内容

名称	内容
3J 定例連絡会	<ul style="list-style-type: none"> ■ 開催頻度:週 1 回 ■ 出席者:大使館、JICA(所長、次長)、JETRO 所長 ■ 主な活動内容: <ul style="list-style-type: none"> ■ 選択と集中、優先順位づけ等に関する議論を行い、方針を決定する。
バングラモデル運営委員会	<ul style="list-style-type: none"> ■ 開催頻度:3 ヶ月に 1 回 ■ 出席者:大使館員、JICA 所員、JETRO 所長 ■ 主な活動内容: <ul style="list-style-type: none"> ■ セクター担当から事業の進捗・今後の方向性についての報告、政府の動きに関する報告が行う。
セクターチーム	<ul style="list-style-type: none"> ■ 開催頻度:必要に応じ(各セクターにより異なる)。 ■ 出席者:各セクターチームメンバー。セクターリーダーは 10 グループのうち 1 グループが大使館、9 グループが JICA である。 ■ 主な活動内容: <ul style="list-style-type: none"> ■ 事業展開計画作成・更新 ■ 要望調査に対する意見出し、スクリーニング ■ 案件発掘・形成に関する意見交換(プロジェクト形成調査時)

出所:大使館・JICA バングラデシュ事務所ヒアリング

現在の 3J 定例連絡会やバングラデシュ・モデル運営委員会は、事務連絡が主な目的となっている。セクターチームは、セクターによって活動の頻度は異なるものの、バングラデシュ政府との協議や援助協調の場において、中心的な役割を果たしている。しかし、新 JICA 誕生に伴い、セクターチームのリーダーの殆どを JICA が務め、セクターチームの会合への出席者が実質 JICA だけということも多く、本来の業務とセクターチームにおける活動の境界が見えにくくなっている。今後、現地 TF が自己目的化したり形骸化することで現場の負担が逆に増える危険性もある²⁴⁴など、新 JICA 誕生後の環境の変化に現地 TF の枠組みが対応しきれていない。

²⁴² 当時の現地 TF メンバーヒアリング

²⁴³ ERD、世界銀行ヒアリング

²⁴⁴ 大使館、JICA ヒアリング

(4) 政策のモニタリング・評価

援助計画では、援助の成果につきモニタリングを行い、日本の貢献をレビューするとしており、また、環境の変化に応じて暫定的に目標、重点セクターを設定することも可能としている。しかし、現行の援助計画は、計画策定以降モニタリングもレビューのされていない。評価対象期間中には、「4-1 政策の妥当性」で記載したとおり、政権交代による、PRSP の改訂 (PRSPII の作成)、PRSPII の改訂などが行われたが、それらによって、援助計画が見直されることはなかった。バングラデシュのニーズの変化を把握するためには、モニタリングの実施体制の整備が必要と思われる。

(5) 援助計画で特定されたアプローチの実施状況

援助計画では、基本方針として、バングラデシュの自主性・自助努力の支援、開発パートナーシップの推進、ジェンダーと環境への配慮が掲げられている。また、援助の方向性として、限られた資源の援助の効果の最大化という観点から、各重点セクターの中で(他の援助国・機関との相互補完を進めながら)集中的な資源の投入を行うことを目指している。以下にその実施状況を検証する。

イ バングラデシュ政府の自主性・自助努力の支援

本方針に関しては、バングラデシュ政府の自主性の前提となる能力開発に対して、電力、鉄道(運輸セクター)、農業・農村開発、環境(上水道、廃棄物管理)などの分野で、組織能力向上及び経営改善、セクター改革などの支援が行われている。また、持続性の観点からは、道路分野(運輸セクター)では、喫緊の課題であるバングラデシュ政府による維持管理能力の向上のために、維持管理アドバイザーを派遣している。

援助計画では、特に PRSP にのっとり、他援助国・機関などと連携しながらその実施を支援していくことを掲げている。前述のとおり日本は PRSP のモニタリング体制を構築することはできなかったが、PRSP 実施に向けた政策協議を継続して行い、また、後述するとおり調和化手続きにおいてもリード役を果たしており、バングラデシュ政府の PRSP 実施の後押しを行っているといえる。

ロ 開発パートナーシップの推進

援助計画は、幅広い関係者と連携し、相乗的かつ相互補完的な活動を行い、効果的な援助の実施を目指している。以下に様々なパートナーとの連携の実施状況を検証する。

(イ) 援助国・国際機関との連携

a ローカル・コンサルタティブ・グループ

バングラデシュにおける主な援助協調の枠組みは、バングラデシュ政府の援助窓口である ERD と 39 の多国間・二国間ドナーから構成されるローカル・コンサルタティブ・グループ (LCG) である。LCG は、1970 年代半ばに現地のドナー間及び当該国政府とドナー間の協調を目的として、開発に関する協議や対話のために設立され、以降、年に 8-12 回の会合を開き、現在では実務レベルにおいて分野別・テーマ別に 20 のサブ・グループに分かれて活動を行っている。現在の LCG の役割は、ドナー

が支援する開発プログラムの計画・実施強化と、貧困削減を目的としたバングラデシュ政府自身の開発政策への協調を推し進めることである。

LCG の活動は主に全体会合、サブ・グループ会合から成る。LCG 全体会合は、PRSP や MDGs を含む開発課題の進展のレビューを行い、開発フォーラムのフォローを行っている。一方、サブ・グループは、セクター及び特定テーマに関して、より深く実務的な対話を行うことを目的とした現場レベルの会合であり、セクター別には、農業及び農村開発、水資源管理、水供給及び衛生、教育、保健、人口、電力、運輸、都市部門、地方インフラ及び金融の 10 部門のグループが設置されている。テーマ別には、貧困、女性のジェンダー平等、ガバナンス、NGO、民間セクター開発、環境、プロジェクト実施問題、マクロ経済発展及び技術協力、災害及び緊急事態への対応という 9 つがある。また、上記の部門とテーマ別の 19 の機関以外に、チッタゴン丘陵地帯の開発に関するサブ・グループがひとつ設置されている。各サブ・グループの会合の開催頻度・機能はグループによって異なる。議論も、グループによって技術的・現場中心の議題であったり、政策・戦略レベルの議題であったりする。また、バングラデシュ政府・他関係者の参加もグループにより異なっている。

日本は、全体会合には大使館から大使及び参事官、JICA 所長、並びに統合前の JBIC 首席駐在員が出席している。なお、日本は、サブ・グループ会合を日本としての情報発信や情報の交換などができるより重要な場と認識しており、積極的に参加している²⁴⁵。ただし、多くのサブ・グループ会合の開催頻度は少なく、近年開催されていないセクターもあり、各セクターが現在 LCG サブ・グループの見直しを行っている状況である。

b 調和化行動計画

バングラデシュ政府は、2005 年 3 月の「援助効果向上に関するパリ宣言」実現のための調和化行動計画を LCG との対話に基づき作成した。同行動計画は 2006 年 8 月に財務計画大臣の承認を得たが、日本政府及び JICA は調和化行動計画作成の過程で、フォーカル・ポイントを務めており、バングラデシュ政府や他ドナーからの評価も高い²⁴⁶。「援助効果向上に関するパリ宣言」の評価についても日本が先頭に立ち支援しているなど、調和化プロセスにおいて日本はリーダーシップを発揮している。

c 4ドナー共通国別援助戦略の効果

援助計画は、特に世界銀行・ADB・DFID と緊密に連携し、相互補完や分業を進めることで開発効果を最大化することを目指している。4ドナー国別共通援助戦略の枠組みの中で、セクターレベルでは、特に鉄道分野・上水道分野・電力分野で連携が進んでいる²⁴⁷。

鉄道分野においては、「4-2 結果の有効性」でも見たとおり、日本は世界銀行・ADB と正式にフレームワークを調印し、共に政策対話・セクター改革に取り組んでい

²⁴⁵ 当時の ODATF メンバーヒアリング、JICA ヒアリング

²⁴⁶ ERD ヒアリング、DFID

²⁴⁷ 4ドナー共通国別援助戦略評価報告書においても鉄道・上下水道分野においてインパクトがあったと評価されている。

る。上下水道分野でも、バングラデシュ政府と 5 ドナーがフレームワーク調印を行い政策合意の中で、ダッカ、チッタゴンで地理的及び支援分野に関するドナー間の分業が図られた。また、正式なフレームワークは調印されていないものの、電力分野においても、世界銀行・ADB と共にセクター改革に取り組み、また配電において地域別に分業を行っていることも連携の好事例である。しかしながら、4 ドナー共通国別援助戦略自体に関しては、策定時以降に何ら新しい共通の取組は行われなかった²⁴⁸。4 ドナーの取組は、ドナー協調の環境づくりに貢献し、現在は LCG をベースとした 15 の開発パートナーとバングラデシュ政府との共通戦略が策定されている²⁴⁹。

d セクター・プログラム・アプローチ

保健・初等教育分野では、セクター・プログラムが進展し、多くの開発パートナーがこれに参加している。両セクター・プログラム共にドナー共有の資金であるプール・ファンドが中心となって構成されているが、日本はこの枠組みの中で、戦略・計画面での整合性を維持しながらプロジェクト型支援を行っている（パラレル・プロジェクト）。セクター・プログラムにおけるプール・ファンドの課題は、資金の円滑な執行が行われていないことである。資金の未執行は、主にバングラデシュ政府の能力不足やドナーの能力不足、更に保健分野では調達や予算支出の複雑さなどから生じている²⁵⁰。一方、他ドナーからは、パラレル・プロジェクトは、セクター・プログラムの優先順位との齟齬や、セクター・プログラムが推進するバングラデシュ政府全体のシステム（調達・実行・財政管理）との齟齬など、セクター全体への支援のゆがみを生じさせているという指摘がある²⁵¹。また、プール・ファンドは、バングラデシュ政府にとっては交渉の相手方が一つになることにより手間・コストが省けることや、資金の予見性がつくことなど利点が多いことも事実である²⁵²。保健・初等教育分野においては、好むと好まざるとにかかわらずセクター・プログラムは今後も進展するものと思われる。日本のパラレル・プロジェクトは、上記のプール・ファンドの問題点を避けつつ、プロジェクトで生まれた理数科教育の教材という具体的成果をプログラムで普及させるというアプローチは、包括的プログラムとその枠組みの中の日本のプロジェクトとの間に相乗効果をもたらしている。一方、セクター・プログラムの中でプール・ファンド・ドナーとノンプール・ドナーは明確に区別されており、プール・ファンドに参加しないことにより、他ドナーと情報の量や入手の時期に差が生じ効果的な支援に影響を及ぼしかねないというデメリットも考えられる。

e 各セクターでの具体的連携事例

上述のとおり、セクターレベルでは、特に鉄道分野・上下水道分野・電力分野で連携・分業が進んでおり、この 3 分野では PRSP 達成に向けたセクター共通の課題解決のための分業が見られる。その他、下表に各セクターにおける具体的な連携事例を記す。

²⁴⁸ JICA ヒアリング、大使館ヒアリング、Asian Development Bank et al（2009）

²⁴⁹ 2009 年 10 月時点

²⁵⁰ JICA、ERD ヒアリング、Asian Development Bank et al（2009）

²⁵¹ Asian Development Bank et al（2009）

²⁵² 世界銀行ヒアリング

表 4-49 他ドナーとの連携事例

セクター	サブセクター	内容
運輸	鉄道	世界銀行・ADBとフレームワークを調印し、鉄道セクター改革を推進。 バングラデシュ鉄道側は手短・閉鎖的な手続きを行い、国際的な調達手続きとの乖離があるのが現状であるが、JICA がモデル入札書類を作成（世界銀行・ADB で採用の意向あり）し、事業実施を通じ、この解決に努めている。
	道路・橋梁	維持管理マニュアルを ADB が作成し、仕様書を JICA が作成した。道路局でのこの活用を推進すべく、今後、技術協力で派遣された専門家がその推進を行う予定である
電力		セクター改革を ADB が主となり、日本は世銀と共に支援。また、電力開発庁分社化後は各々ドナーが棲み分けし支援。配電に関しては、既に分社化された西部は ADB が支援を行い、日本が中部を、世銀が南部を支援している。
上下水道		都市上下水道セクター援助パートナーシップフレームワーク調印。世界銀行・ADB・デンマークはダッカでダッカ上下水道公社を支援、日本はチッタゴン上下水道公社を支援（下水道、排水は世界銀行）。また、共同で改革課題に取り組んでいる。
教育	初等教育	セクター・プログラム化が進む中で日本はパラレル型協力を実施。11 ドナーの支援を受けている第 2 次バングラデシュ初等教育開発プログラムではノンプール・ドナーとして参加し、4 つのコンポーネントの中のコンポーネント 2「学校及び教室での質の向上」に関連した技術協力「小学校理数科教育強化計画」を実施している。
保健		母子保健分野は多くのドナーが支援を行っているが、日本は母性保護サービス強化プロジェクトを通じて、妊産婦検診、出産緊急産科ケア、リファラルシステムに関連して、他の援助機関が支援していないノルシンディ県において支援を行っている ²⁵³ 。

出所：JICA ヒアリング、JICA 各種報告書

f 国際機関への出資（日本基金）

日本はいくつかの国際機関に特別基金（日本基金）を設置し、これらを通じてもバングラデシュの開発を支援している。例えば、世界銀行には日本開発政策・人材育成基金、日本社会開発基金、ADB には日本特別基金、日本貧困削減基金、気候変動基金、国連には人間の安全保障基金などを設置している。これら日本基金により対象期間中に実施された国際機関の案件は表 4-50 のとおりである。

²⁵³ ただし、同県は、DFID の支援により導入された妊産婦に医療サービス利用券を配布するシステムの対象には含まれる。

表 4-50 国際機関の日本基金による案件

重点セクター	案件名	対象機関
民間セクター開発	Development of Transport Corridors for Trade Facilitation Promotion of Private Sector Participation in the Power Sector	ADB ADB
電力	Gas Sector Development Program Power System Efficiency Improvement	ADB ADB
農業・農村開発	社会投資プログラムII(農村設計) Second Crop Diversification Project	世界銀行 ADB
教育	PEDP II 支援 Primary Education Sector Development Program Secondary Education Sector Improvement Project II	UNICEF ADB ADB
保健	Urban Primary Health Care Sector Development Program Second Urban Primary Health Care	ADB ADB
環境	Dhaka Environment and Water Resources Management Chittagong Water Supply Improvement and Sanitation Project Strengthening the Resilience of the Water Sector in Khulna to Climate Change 飲料水の砒素除去対策プロジェクト Air Quality Management Project II	世界銀行 世界銀行 ADB UNIDO 世界銀行
災害対策	Social Development for Erosion-affected Persons in the Jamuna Meghna Flood plains	ADB
ガバナンス	Urban Governance and Infrastructure Improvement II	ADB
その他	Skills Development 中東へのバングラデシュ移民の社会的保護強化—NGOが提供する情報キャンペーン、e-出発オリエンテーションおよび非公式的教育を通じて	ADB 世界銀行

出所：各機関ホームページ

国際機関へ日本が出資することの利点は、専門家が不足しているなどの理由で日本が得意としていない公共財政管理の分野などに対して間接的に支援ができることである。また、例えば、日本基金案件を通じて世界銀行、ADB、国際通貨基金(IMF)との情報共有も促進されることなども利点として挙げられている²⁵⁴。

資金の受け手である世界銀行・ADBからは、日本の出資は、拠出金額が大きく、他の基金よりも活用されている、と総じて評価が高かった。また、日本大使館との議論を通じ、現場レベルでの調整が効果的に行われているという意見が聞かれた。ただし、日本の出資は広範囲にわたっており、効果的な運用のためには、ある程度の拠出の絞り込みが必要と思われる。

(ロ) NGO/市民社会との連携

a 連携・支援事例

NGO/市民社会に対する資金提供による支援は、国際NGO、現地NGOなどに供与される草の根・人間の安全保障無償資金協力、及び、日本のNGOに対して供与される日本NGO連携無償資金協力がある。また、JICAは草の根技術協カスキームにおいて、日本のNGOなどが地域住民の生活向上に直接役立つ事業を実施するための支援を行っている。現地NGOへの支援である草の根・人間の安全保障無償資金協力においては、主に基礎保健、初等教育、障害者支援、少数民族、農村開発の分野で貧困層が直接裨益(ひえき)する事業が選定されている。現地NGOは組織力・実施力等の能力が高く、毎年100件程度の申請の中から選定されているこ

²⁵⁴ 大使館ヒアリング

ともあり、事業の質も高い²⁵⁵。高い実施能力を持つ NGO が選定されたことにより効果的・効率的な事業が展開されている一方、ある程度の規模の NGO が選定される傾向にある²⁵⁶。対象期間中の NGO への支援・連携は、下表のとおりである。

表 4-51 NGO への支援・連携

スキーム	NGO	案件
日本 NGO 連携無償資金協力	特定非営利活動法人国境なき子どもたち	<ul style="list-style-type: none"> ● バングラデシュ国ピロジプール県における青少年の経済的自立支援及び教育支援事業 ● バングラデシュ国ピロジプール県においてサイクロンの影響を受けた青少年への教育支援・心理ケア事業
	特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会	<ul style="list-style-type: none"> ● バングラデシュ・ダッカ市におけるストリートチルドレン支援事業 ● バングラデシュ・マニクゴンジ県における農村貧困層収入向上事業(マイクロ・クレジット) ● 家事使用人として働く少女支援プロジェクト
草の根・人間の安全保障無償資金協力	ノウズワン	ポティア郡障害者支援センター建設計画
	アグラサラ記念協会バングラデシュ	チッタゴン県村落診療所建設計画
	人道支援協会	ニルファマリ県人材育成センター建設計画
	プロタシ	ボルカリ地域貧困層婦女子のための多目的教育センター建設計画
	女性と子どもの自由のための開発協会	タティボンド村診療・研修センター建設計画
	アイデア開発機構	ロワイル村診療所建設計画
	バングラデシュアレルギー臨床免疫学研究所	フィラリア病院増築計画
	ブリッジ	ブリッジ職業訓練センター建設計画
	ダッカライオンズ眼科病院	ライオンズ眼科病院増築計画
	開発分野における障害者センター	障害者支援義肢装具総合センター建設計画
	ルスラン・バングラデシュ医療財団	ルスラン病院サービス強化計画
	ウットラン	ウットラン開発研究研修センター増築計画
	パプリ	マイクロ・クレジットによる貧困層支援計画
	草の根農村開発協会	草の根農村開発協会研修所建設計画
	バングラデシュ・マルマ仏教協会	マルマ仏教協会学校寮建設計画
	ベドー(バングラデシュ環境開発機構)	ベドー保健センター建設計画
	ブリッジ協会	ブリッジ協会母子保健診療所建設計画
	タナパラ村開発組合	タナパラ村手織物生産拡張計画
飲料水供給と衛生のための NGO フォーラム	ジゴルガチャ郡砒素対策計画	
シュシラン	シュシラン職業訓練センター建設計画	

²⁵⁵ 大使館ヒアリング

²⁵⁶ 大使館、本邦 NGO ヒアリング

	視覚障害者教育・リハビリテーション開発機構	視覚障害者用音声図書館建設計画
	公正選挙監視同盟	民間による選挙監視支援計画
	クムディニ福祉財団	クムディニ複合施設電力供給安定化計画
	プリズム・バングラデシュ	ダッカ市医療廃棄物収集計画
	保健教育サービス研究財団	スラム居住者口腔保健医療計画
草の根技術協力	特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会、STEP(現地 NGO)	Community Development Project for Disaster Risk Reduction through Adolescent's Initiatives
	特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の	Participatory Integrated Rural Development Project in Ishwarganj
	財団法人日本フォスタープラン協会(プランジャパン)	The Model Project for Community-Health Improvement through Total Sanitary and Hygiene Education at Primary School
	特定非営利活動法人日本下水文化研究会	Rural Sanitation Improvement and Waste Resource Recycle Project

出所：日本大使館ヒアリング、JICA ヒアリング、外務省ホームページ
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>

また、表 4-51 には含まれないが、民間企業・団体が技術協力事業の形成または準備から実施までを行う「提案型技術協力」のスキームで実施された「持続的砒素汚染対策プロジェクト」では、特定非営利活動法人アジア砒素ネットワーク(AAN)がそのノウハウを生かして JICA の事業を実施している。

有償資金協力や技術協力では、現地 NGO との連携が図られている。有償資金協力では、農村開発分野の大ファリドプール農村インフラ整備計画において、現地 NGO が LCS(寡婦、貧困層の女性で組織される Labor Constructing Society)メンバーへの研修、参加型事業計画・運営推進、維持管理のモニタリングなどを担当した²⁵⁷。また東部バングラデシュ農村インフラ整備計画では、農村道路維持管理や路肩への植樹を LCS が行う際の雇用、給与天引き預金を活用した雇用期間終了後の生計向上のための起業研修などを現地 NGO が行っている²⁵⁸。技術協力では、「母性保護サービス強化プロジェクト」で、現地 NGO ケアバングラデシュと連携し事業を実施している。ケアバングラデシュの選定にあたっては、同 NGO が政府と協調し、政府の能力を向上させること、補完的な立場で活動を行うことを重視していることが連携の理由のひとつであった。

²⁵⁷ LGED (2008)

²⁵⁸ LGED (2009)

グッドプラクティス

NGO との連携

技術協力プロジェクト「母性保護サービス強化プロジェクト」では、現地 NGO であるケアバングラデシュと連携し事業を実施している。同プロジェクトではケアバングラデシュが開発し、緊急産科ケア利用率や住民の知識の向上などの効果が確認されたコミュニティサポートシステムを行政との連携を強化する工夫を加えながら普及している。同システムは地域で暮らす女性が妊娠、出産、産褥時に必要なサービスを得られる、中でも緊急時に適切なケアが受けられる環境を地域住民が主体となって確立するシステムである。プロジェクトの中で具体的にはケアバングラデシュは、妊産婦を含んだ会合でのファシリテーション、地域の妊産婦に関する情報収集、分析、介護や医療機関へのアクセスの紹介、妊産婦と家族への情報提供といった活動を行っている。現在、モノホルディ・ライプーラの 2 郡で合計 133 のコミュニティサポートグループが設立され、妊産婦への様々なサービスが提供されており、ケアバングラデシュの保健分野での豊富な活動経験、特に草の根レベルでのエンパワーメント活動や参加型保健活動がプロジェクト活動に役立っている。

b NGO/市民社会との連携の課題

日本の NGO との連携に関する課題は、手続き面では、現地で活動する日本の NGO は比較的規模が小さいため ODA 事業から求められる申請・精算などの煩雑な手続きへの対応が難しいことが挙げられる²⁵⁹。また、現地に駐在員を置いている NGO の数自体も少ない。JICA では、NGO だから選ぶのではなく、能力・経験で競争力がある団体との連携が有用とする意見もあるが、競争力の点で日本の NGO は開発コンサルタント等に劣るという声が NGO 関係者から出ている。また、現時点では、ODA と日本の NGO は、協働というよりも資金の出し手と受け手という関係に終始するケースが多い²⁶⁰。

現地 NGO については、手続き面で、特に JICA 事業においては会計検査のための極めて細かい会計書類の提出などが必要となり、その煩雑さが JICA、NGO 双方から指摘された。現地最大の NGO であり、DFID はじめ多くのドナー資金を受け入れている BRAC は、BRAC がドナーに求めるものとして迅速な資金拠出の実行、報告書提出に関する柔軟性を掲げており、日本の手続き面での現地 NGO との連携の難しさを物語っている。

また、現地 NGO を活用する上での日本の援助スキームの制約も連携を難しくしている。現行の NGO 活用スキームとしては草の根・人間の安全保障無償資金協力があるが、原則 1,000 万円以下と規模が小さい。技術協力プロジェクトにおいて現地 NGO と連携することも可能であるが、他のドナーのように事業実施を任せることはできない。

バングラデシュ政府の問題としては、現地 NGO・日本の NGO 両方の事業実施の際、バングラデシュ政府からの許可などに膨大な時間を要することが問題であると、大使館、JICA、NGO が指摘をしている。

²⁵⁹ 本邦 NGO ヒアリング

²⁶⁰ 本邦 NGO ヒアリング

以上のとおり、手続き面及び能力・特性などの両面で、ODA 側と特に現地 NGO が双方に求めるものに差異があるため、実質的な連携の更なる拡大は、現状では困難と思われる。しかしながら、現地には能力のある NGO が多く、2008 年-2009 年度単年で 486 百万米ドルの ODA 資金を受け取っている²⁶¹。前述の BRAC は、DFID、オランダ政府、オーストラリア政府、ノルウェー政府などから資金拠出を受け、特に DFID は、年間 15 百万英ポンドの多額の資金提供を行っている²⁶²。これらの資金も併せて、BRAC は保健・初等教育の分野で地域限定ではなく全国的なプログラムを展開している。現状の日本の NGO 連携スキームでは、資金規模・資金用途が限られている。NGO を通じた支援は、地域・分野的に支援が断片的になることや継続性が担保できないことへの懸念が大使館・JICA 側にあること²⁶³や、NGO の過大評価の傾向があること²⁶⁴など、問題もある。しかしながら、政府のサービスデリバリーの届かない弱者（最貧層・障害者・婦女子・少数民族）への支援や雇用創出など比較優位のある分野では NGO との更なる連携も一考する余地があろう。

c ODA タスクフォースへの関与

開発援助勉強会には日本 NGO が参加している。現状、それ以上のかかわりは無いが、日本の NGO からは、援助計画策定に参加を求められれば入りたい、という意見があった。

(ハ) 民間企業との連携

バングラデシュへの進出の日系企業数は 2009 年 7 月現在 82 社である²⁶⁵。開発援助勉強会に多数の企業が参加しているが、実際に日本の ODA 案件での受注を積極的に注視している駐在企業は 2~3 社程度であり、日本企業の ODA への関心はあまり高くない²⁶⁶。また、現地 TF 側からも日本企業との係わりは、まずは直接投資の環境改善にある、という意見もあった²⁶⁷。しかし、現在バングラデシュでは、YKK に続くユニクロの進出（バングラデシュでの委託生産）に伴い今後日本企業の進出が見込まれていること、JICA において海外投融資の再開の動きがあること、同じく JICA においてソーシャル・プラットフォーム設立の検討が行われていること²⁶⁸、また最近では、NTTドコモによるマレーシア系テレコム系携帯電話会社 AKTEL への出資、KDDI 株式会社による bracNet への出資（50%）、などの動きがある。

JETRO は前述のとおり、現地 TF へは 3J 定例連絡会、バングラデシュ・モデル運営委員会、勉強会に参加している。JETRO 現地事務所によれば、現在は情報共有にとどまっているが、例えば JICA が基礎部分の人材育成を行い、JETRO はその先の支援を行うなど一歩高めた段階においてプロジェクトを作り上げる部分からかわることも検討したいとのことであった。

²⁶¹ NGO Affairs Bureau ウェブサイト <http://www.ngoab.gov.bd/>

²⁶² DFID ヒアリング

²⁶³ 大使館、JICA ヒアリング

²⁶⁴ DFID ヒアリング

²⁶⁵ 外務省ウェブサイト

²⁶⁶ JETRO 現地事務所ヒアリング

²⁶⁷ 大使館、JICA ヒアリング

²⁶⁸ JICA ヒアリング

ハ ジェンダーと環境配慮

案件実施に先立ち、JICA は環境社会配慮ガイドラインに則り、自然環境・社会環境に対する配慮のスクリーニング・レビューを行っている。

より積極的なジェンダーへの取組に関しては、現時点では、全プログラム・プロジェクトに総合的に導入されている訳ではないが、実施に当たってジェンダーの視点は盛り込まれている。特に母子保健、教育(女子就学率向上)は、女性を主なターゲットとしており、上述のとおり農村インフラ整備計画においては LCS を積極的に参加させる点で際立っている。また、行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2 では、村落単位の村落委員会とあわせて女性部会を設置することを推奨し女性の声をくみ上げる配慮を行っている。母性保健サービス強化プロジェクトでは多くの活動が草の根レベルで行われており、貧困層の妊産婦に対する出産に関する情報提供、助産師や医療機関へのアクセスの紹介が行われており、保健医療分野のサービスに関する社会的格差による不利の克服に役立っている。

環境への取組に関しては、バングラデシュはクールアースパートナーシップ国のひとつである(「4-1 政策の妥当性」参照)。電力では、二酸化炭素排出量を抑えた高効率の「ハリプール新発電所建設計画」、配電ロスを低減する「中部地域配電網整備計画」にて気候変動対策円借款を供与している。また、環境プログラム無償として「ダッカ市廃棄物管理低炭素型化展開計画」を実施している。

ニ 各セクターにおける資源の集中

バングラデシュでは、有償資金協力が実施されている電力、運輸、農村インフラ、上水道の各分野で、スキーム間連携が基本的に行われている。特に「4-2 結果の有効性」で見たとおり、電力・上水道分野は、他パートナーとの相互補完を伴う形でスキーム間連携が行われ、バングラデシュ政府の目標体系に則り効率的・効果的な効果発現のためのプログラム化がされているグッド・プラクティスとも言える。

グッドプラクティス プログラム化・スキーム間連携

①電力セクター

電力セクターでは、電力の安定供給を目指し、有償資金協力による設備増強・改善というハード面の支援に加え、技術協力による政策アドバイザー派遣・運営能力改善というソフト面の支援が行うというプログラム化が成されている。更に電力セクターの JDCF の資金用途は主に既存発電設備リハビリであり、セクター全体の目標の一部を成している。これらの取り組みは、ドナー協調の枠組み(政策・組織・ガバナンスへの取組、電力確保に向けた施設整備の役割分担)の中で行われており、電力セクター全体の中での日本の支援の役割が明確である。

②上水道

日本は、安全な水へのアクセス向上を目的に、チッタゴンの上水道分野にて開発調査によるマスタープラン策定以来各種支援を実施してきた。2006 年以降は各種スキームの連携による支援のプログラム化を進め、有償資金協力による設備建設・実施機関組織改善、技術協力による無収水対策、無償資金協力による配水網整備(協力準備調査実施予定)を実施している。さらに、バングラデシュ政府は日本と協議の上、JDCF を既存設備改修に配分している。日本の支援は同政府、大都市上下水道支援ドナーが調印するパートナーシップフレームワーク(役割分担、セクター改革への共同の取組を明記)に基づき、協調による援助効果も期待される。

また、技術協力の複数のスキーム(プロジェクト、個別専門家など)と無償資金協力を効果的に連携させたプログラム化を進めているセクターもある。砒素汚染対策では、地方での安全な飲料水供給を目指し、政策アドバイザー、技術アドバイザーを派遣して政策支援を行う一方、技術協力プロジェクト、バングラデシュ政府による JDCF プロジェクトを中心に砒素対策のモデル化を進め、また、無償資金協力と技術協力プロジェクトによりバングラデシュ政府の水質検査体制整備を支援している。ダッカ市の廃棄物管理では、技術協力プロジェクトによる廃棄物管理のシステムづくり、実施機関強化を進めつつ、無償資金協力とバングラデシュ政府による JDCF プロジェクトで設備や機材の整備を実施しているほか、青年海外協力隊が環境教育の分野で活動している。

以上のようなスキーム間連携によるプログラム化に共通するのは、バングラデシュ政府との協議により、JDCF によるプロジェクトをプログラムに組み入れていることである。限られた日本の資金による支援に、バングラデシュ側の資金によるプロジェクトを組み合わせ、相乗効果を狙っている点が特筆される。

以上のおり、セクターは限られるものの、日本の支援は、スキーム間連携によるプログラム化により、資源を特定の課題に集中し、より効果的な開発効果の発現を図っている。また、農村インフラ分野のように必ずしもプログラム化はされずともスキーム間連携により効果的・効率的な支援が行われていることもグッド・プラクティスといえよう。

(6) 結論と考察

以上のおり、実施プロセスの適切性では、援助計画の実施に際し、援助計画が実施機関の計画へ反映されているか、案件形成・選定・実施過程及びその過程は適切であったか、援助計画で掲げられているアプローチを実践しているか、を検証した。

援助計画は実施機関の援助戦略に反映されており、案件発掘・形成時には援助計画・実施機関の援助戦略に基づいた協力が検討されている。同時に案件発掘・形成時には、バングラデシュ側との継続的な協議によりバングラデシュ側のニーズも汲み取っており、バングラデシュ側の発掘形成能力・維持管理能力等に課題はあるものの、実施プロセスは概ね適切であったと言える。

また、援助計画で特定されたアプローチや方向性に関しては、特に、開発パートナーシップの推進、各重点セクターの中で(他の援助国・機関との相互補完を進めながら)集中的な資源を行う、という二点について特筆すべき取り組みが見られる。まず、開発パートナーシップの推進に関しては、日本は調和化行動計画のフォーカルポイントを務めるなどリーダーシップを発揮したことに加え、特にセクターレベルで 4 ドナー共通国別援助戦略の枠組みの下、鉄道分野・上水道分野・電力分野で連携が効果的に行われていることはグッド・プラクティスである。開発パートナーシップの推進とも関連するが、セクター内での資源の集中による効果の最大化という方向性については、これも特に電力・上水道分野は開発パートナーと具体的な相互補完や分業を行いつつ、各セクターにおいて PRSP の目標体系に則ったプログラム体系を念頭に案件が形成されている他、砒素対策、廃棄物管理においてもプログラム化が行われており、限られた資源を有効活用してのより効果的・効果的な実施が試みら

れている。明確なプログラム化による援助効果の最大化の試みは現時点ではセクターが限られているが今後更なる拡大が期待される。

以上の援助計画の具体化、バングラデシュ政府のニーズの汲み取り、パートナーシップの促進と援助のプログラム化のプロセスにおいて、特に現地 TF の果たした役割は大きい。「4-3-1 国別援助計画改定プロセスの適切性」で考察したとおり、現地 TF が機能した要因は、長年に亘って培われた現地 TF の体制と知見、大使館の調整能力や現地 TF の士気の高さなどが考えられる。しかしながら、現地 TF は無償資金協力を担当する大使館、有償資金協力を担当する旧 JBIC、技術協力を担当する JICA という ODA の異なるスキームを実施する別組織が一堂に会し、スキーム間連携・プログラム化のような日本の ODA の効率的・効果的实施を目指したことに大きな意義があった。その後、新 JICA の誕生に伴い、JICA が 3 つのスキームを担当する実施機関となり、現地 TF の機能の一部は実質的に JICA のみで行われている現状もある。このような環境の変化に伴い現地 TF の定義のし直しも必要であろうと思われる。

援助計画で掲げられているアプローチの開発パートナーシップとの連携のうち、NGO との連携は、グッド・プラクティスを産んでいる一方で、スキームや手続き面を中心に制約が多く連携事例は限られている。NGO との連携は地域・分野的に支援が断片的になることや継続性が担保出来ないという懸念はあるものの、日本が援助計画に掲げているように、貧困層など社会的弱者に開発の成果を確実に届くようにするためには、貧困層、特に最貧困層に比較優位を持つ NGO/市民社会の活用は不可欠であろう。