

GSID

Discussion Paper No.184

Bangladeshにおける行政サービス提供の改善

藤原 洋二郎

2011年11月

Graduate School
of
International Development

NAGOYA UNIVERSITY
NAGOYA 464-8601, JAPAN

〒464-8601 名古屋市千種区不老町
名古屋大学大学院国際開発研究科

1. はじめに

国民の約 8 割が農村部に居住し、貧困状況が蔓延しているといわれるバングラデシュ国（以下バ国）においては、安全な水の供給や乳幼児の予防接種などの人間の基本的な欲求¹に係る行政サービスはもとより、農業普及や家畜飼育普及などの経済活動に係る行政サービスも人々の生活に密接に関わるものとして重要な役割を担っている。これらの生活に密接に関わる行政サービスのほとんどは、中央政府の部局により提供されているが、地方部では行政サービスに対する人々の認知度は必ずしも高くなく、十分な行政サービスの提供は実現されていない。本来、このような行政サービスは住民に近い地方自治体により提供されるべきものであるが、バ国では地方自治体²が十分に発達しておらず、このような役割を担うには至っていない。

行政サービスの改善が最も重要な課題の 1 つであることは広く認識されているものの、そのための方法については共有された枠組みはない。バ国における行政サービスの改善において、何が制約要因になっているのだろうか。本稿では、バ国における行政サービス提供の構造を行政システムの観点から提示し、その改善のための視点を明らかにすることを目的とする。併せて、行政サービス提供の改善の観点からバ国の現状における取り組みを概観し、行政サービスの改善における課題と可能性を検討する。

2. 行政組織

(1) 政府官房と部局の 2 層構造

バ国の行政組織は、政策レベルの業務を行う政府官房（Secretariat）と行政実務の実施を担う部局（Departments/Directorates）の 2 層構造となっている。政府官房は大臣を長とする省（Ministry）で構成されており、首都ダカを中心街にまとまって立地している。一方、部局は行政官である Director General (DG) を長とする実施機関として、首都ダカ（Dhaka）の各所に散在している。

行政サービスを実施しているのは部局であるが、その政策枠組みを決

¹ Basic Human Needs (BHN)。

² Union と呼ばれる行政村には Union Parishad が、Upazila と呼ばれ「郡」と訳される地方行政区には Upazila Parishad が、それぞれ公選の自治体として存在するが、住民自治及び団体自治の観点から地方自治体といえる十分な体制にはない。ただし、双方とも法律に則って設立される政府機関であり、本稿では地方自治体と呼ぶこととする。

定して行政サービス実施を監督する業務は政府官房が行っており、この2層構造が行政サービス提供の特徴的な構造である。では、この2層構造は、行政サービス提供の改善という課題においてどのような意味を持つだろうか。

政府官房で集権的に行政サービスに係る政策決定・実施監督を行うことは、効率的な意思決定や全体的な整合性の観点からは望ましいようにも考えられる。もっとも、そのためには部局の行政サービス提供の現場の実情が的確にフィードバックされるとともに、その実情に即した政策決定を行う機能が働いている必要がある。このような機能を実務上の詳細にわたり分析するのは困難であるが、1つの指標として政府官房と部局のコミュニケーション³を問題点として分析することができる。コミュニケーションが円滑かつ効果的であることが、この機能の前提になると考えられるからである。

すなわち、バ国の行政組織の2層構造から、行政サービス提供の改善のためにはその実施部局だけでなく、政府官房と部局のコミュニケーションが重要であるといえる。これは、行政サービス提供の改善が部局で完結しないことを意味している。そのため、行政サービス提供の改善はバ国の行政制度全体の効率に関わることになりやすく、個別の対応策では効果をあげにくくしている。

行政制度全体の改革は困難な事業である。バ国の行政組織の2層構造は、政府官房と部局の円滑なコミュニケーションを前提として行政サービス提供の改善に有効であり得るが、他方で、個々の行政サービス提供の改善を積み重ねていく上では制約要因となり得る。

(2) 地方事務所の並列構造

省は **Secretary** を行政官の長として運営されている。更に **Additional Secretary** を長とする **Division**、**Joint Secretary** を長とする **Wing**、**Deputy Secretary** を長とする **Branch**、**Senior Assistant/Assistant Secretary** を長とする **Section** から構成される。

省は地方事務所を持たないが、部局が省の監督の下、地方事務所を拠点に行政サービスの実施を担っている。バ国の地方は、7つの **Division** に大きく区分され、その下に全国で64の **District** に区分され、更に508

³ コミュニケーションもあいまいな概念であるが、ここでは円滑なコミュニケーションの必要性を指摘するにとどめる。以降の分析において、円滑なコミュニケーションの困難な現実とともに、コミュニケーションとして何が求められるかを示していく。

の Upazila、4,466 の Union に区分されている。このうち Upazila レベルにまで、中央政府の部局の地方事務所がある。

政府官房には、全国の地方に地方長官を派遣している Cabinet Division がある。省と部局がそれぞれの分野の行政責務を担う一方、この Cabinet Division の下には Field Administration が地方の各 Division、District、Upazila に配置され、地方の秩序の維持、行政事務執行のほか、開発事業の調整機能を担っている。Divisional Commissioner (Commissioner)、Deputy Commissioner (DC)、Upazila Nirbahi Officer(UNO)がそれぞれ地方長官として任命されている。

このように地方の Division、District、Upazila では、部局の地方事務所と Cabinet Division 直轄の地方長官の並列構造となっている。ただし、地方長官は地方で中央政府を代表するものであり、部局の地方事務所はその直接の管轄下にはないものの、地方長官のリーダーシップの下に地方で展開する行政組織としてのまとまりを持っている。それぞれの地方で概ねまとまって立地しており、中央政府の行政機関による地方合同庁舎を形成しているといえる。

この Cabinet Division 直轄の地方長官の制度は、バ国の行政組織の 2 層構造とあいまって中央主権的な行政構造を成していると考えられる。バ国の行政組織の 2 層構造に関しては、省と部局のコミュニケーションが重要であると指摘したが、地方事務所の並列構造はこのコミュニケーションにどのような役割を果たすだろうか。

地方長官の制度は、いわば政府官房直轄の調整官が地方に展開されているようなものであり、構造上、政府官房と部局のコミュニケーションに資するものであると考えられる。実際、District や Upazila の開発では、地方長官を中心とした開発の調整会議が開催されている。

しかし、個々の行政サービスに関しては、あくまでも部局の縦のラインで中央に報告されており、行政サービス提供に係る地方長官を軸とした現場のフィードバック・メカニズムがあるとはいえない。Upazila の地方長官は、農業、保健、社会福祉など各分野の行政サービスに係る委員会の署名権者であるが、予算の円滑な執行以上に行政サービス提供の改善に特段の関心を持っているようには観察されない。更に、地方長官は地方の秩序維持や利害調整、中央政府からの指示への対応に忙しく、行政サービス提供の改善に多くの労力を割くことができないように見られる。したがって、地方事務所の並列構造は、地方長官を調整官として政

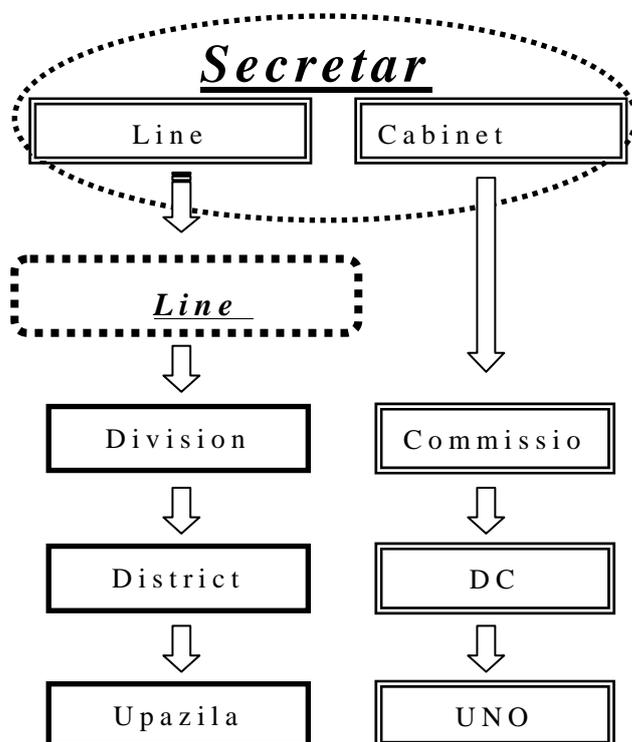
府官房と部局のコミュニケーションを円滑にする役割があるものの⁴、行政サービス提供の改善に関してはその役割を十分に担っていない。

効果的なフィードバック機能の不全のため、行政サービス提供の改善に係る政府官房一部局の上位下達の指示が効果的になされず、それが現場の行政サービス提供の改善の意識を低下させるという悪循環が見られる。このことから、政府官房と部局のコミュニケーションでは、現場の実情をボトムアップで伝えること、その実情に基づいた対応のメッセージをトップダウンで伝えることが求められているといえる。

地方事務所の並列構造に関する視点としてまとめると、第一に、現場の実情のフィードバック機能における **Field Administration** の活用が課題といえる。第二に、政府官房一部局の縦の指揮命令系統だけでなく、それと並列構造にある **Field Administration** を通じた政府メッセージの周知が課題といえる。並列構造の意義は政府官房一部局の円滑なコミュニケーションにあるといえるからである。

中央政府の行政組織の概要は、図1のとおりである。

図1 行政組織の概要



(出所) 筆者作成

⁴外部からでも分かりやすいのは、例えば大臣が地方を訪問する際には、地方長官がリーダーとなって部局の地方事務所長を取りまとめ受け入れを行っている。

3. 地方行政

(1) 地方自治体の関与

バ国の Division、District、Upazila、Union という地方の行政区分のうち、Upazila 及び Union には公選の地方自治体が存在し、それぞれ Upazila Parishad (以下、UZP)、Union Parishad (以下、UP) と呼ばれている。District にも Zila Parishad が存在するが、選挙が実施されたことはなく、中央政府から任命された長官が事務運営を行っている。

バ国の地方行政組織は、1870 年代の英領インド時代に間接統治に関連して制度化されたといわれている。UP はその頃から現在に至るまでその機能を徐々に拡充しながら、地方の治安維持や小規模インフラストラクチャーなどの住環境の整備を行ってきた。一方 UZP は、1980 年代のエルシャド政権時代に、それまで Thana と呼ばれていた行政区分での地方選挙の実施により導入された地方自治体である。エルシャド政権時代には地方開発基金が割り当てられ、UZP による地方開発が活発化した。民主化運動を背景としたエルシャド政権の退陣に伴い、UZP は廃止され、地方自治体による開発事業は大きく発展しなかった。その後、Upazila における地方自治体は長らく存在しなかったが、地方分権化の背景の下、2009 年に地方選挙が実施されて現在の UZP の成立となった。

Union は、人口約 2 万人程度の末端地方行政区分であり、1 つの Union は 9 つの選挙区 (Ward) に区分されている。1 つの Union を選挙区として 1 人の UP Chairman が、9 つの各 Ward から 1 人ずつ合計 9 人の UP Member が、3 つの Ward を 1 つとする女性用選挙区から 1 人ずつ合計 3 人の女性 UP Member がそれぞれ直接選挙で選出される。UP には村落警備員のほかは、事務を担当する UP Secretary が配置されているのみで他に行政官の配属はない⁵。

UZP は、Upazila で直接選挙により選出される Upazila Chairman、Vice Upazila Chairman、女性 Vice Upazila Chairman と、Upazila 内の UP Chairman で構成される。UZP が雇用する行政官はおらず、UP Secretary のような存在もない。Upazila に配置されている中央政府の部局は明確に UZP の監督下にあるわけではなく、UZP の役割と権限をめぐる議論が続いている⁶。

⁵ UP Secretary の給料は UP と中央政府の双方から拠出されている。また、任命と監督は DC の管轄なので純然たる地方公務員とはいえない。近年、会計担当者を配置する旨の法整備が行われたが実際の配属は進んでいない。

⁶ Upazila Chairman たちは、「自分たちは選挙で選ばれた地方自治体の首

このように UP も UZP も自らの組織運営のための地方公務員を確保しておらず、行政サービス提供に主体的に取り組む構造とはなっていない。農業、教育、保健などの各分野の委員会に公選の地方議員が関わる制度的枠組みはあるが、行政サービス提供は質・量ともに部局の縦のラインに依存しており、十分な連携体制が構築されているとはいえない。すなわち、地方における行政サービス提供は、Upazila を拠点として中央政府の部局がそれぞれの普及員を通じて実施しており、地方自治体は側面的に関与するしかないという構造となっている。地方自治体の薄弱な関与という構造は、行政サービス提供の改善において 1 つの課題と考えられるが、具体的にはどのようなことが課題となるのだろうか。中央政府の部局が行政サービスを住民に届けるということを更に現場レベルで検討することによって、具体的な課題を明らかにしたい。

(2) 行政サービス提供体制

これまで述べてきたように、バ国の地方での行政サービスは中央政府の部局により提供されており、その末端の事務所が Upazila に展開されている。部局の Upazila 事務所の所長が、この上位下達の末端で行政サービス提供の実際的な責務を担っている。このように、Upazila 事務所の所長は、組織の下層部分を支えるものであるが、Upazila 内でみると、その配下に行政サービス提供の現場で直接住民と接する普及員⁷を抱えるトップ・マネジメントである。すなわち、行政サービスは省一部局のラインで Upazila 事務所の所長に任務が与えられ、所長が配下の普及員を通じて提供されている。

部局はそれぞれの組織の縦のラインで業務を遂行しているが、Upazila 事務所は、当該 Upazila の一角に合同庁舎のような形でまとまって立地しており、部局の縦のラインだけでなく Upazila 単位での同僚意識もみられる。前述のように、これを調整しているのが地方長官たる Upazila Nirbahi Officer (UNO) である。

しかし、Upazila 内の Union や村⁸のレベルで活動する部局の普及員には、

長なのだから、その責務を果たすための権限を明確に与えよ」と中央政府に対する強い要望を打ち出している。一方、中央政府には、地方事務所の並列構造で論じた中央任命の地方長官の制度を急激に変更することに躊躇があるようである。

⁷ 行政官とは別の職階である。

⁸ Union は一般に「行政村」と訳される。Union 内にはいわゆる自然村が 20～30 程度存在している。ただし、自然村には更に小集落が存在し、自然村とは別の領域を持ったショーマーズといわれる宗教的なまとまりやモ

業務上の横のつながりはないといってよい。部局はそれぞれの普及チャネルを通じて行政サービスを提供している。例えば、**Bangladesh Rural Development Board (BRDB)**の場合は、農民協同組合や農民グループを通じて農村金融のサービスを提供している。**Department of Agricultural Extension (DAE)**の場合は、個々のモデル農家に技術普及を行ったり、農業技術を学ぶグループを組織したりしている。これらの普及対象は、それぞれ別個に設定されており、例えば、農民協同組合と農業技術を学ぶグループは必ずしも同じメンバーではなく、普及事業の受け皿としての横のつながりもないといってよい⁹。保健分野では、乳幼児の予防接種のための**Expanded Programme for Immunization (EPI)**が、**BRDB**や**DAE**との特段の連携なく実施される。その他の行政サービスも同様に提供側、受け手側の横の連携のない形で提供されている。

このように、地方の人々の生活に密接にかかわる行政サービスは、各分野の部局ごとに提供される。これは、概ね(1)統計データの整備、土地の名義変更などの基本的管理系、(2)乳幼児の予防接種、安全な水供給などの人間の基本的な欲求(**BHN**)系、(3)農業技術普及、家畜のワクチネーションなどの生計向上系に分類される。例えば、**Tangail District**の**Kalihat Upazila**では、表1のように、中央政府部局の事務所が**Upazila**レベルでそれぞれ行政サービスを提供している。全国の他の**Upazila**も概ね同様な体制である。

(3) 行政サービス提供の実情

行政サービスの提供に関し、多くの場合、開発事業の実施が**Upazila**所長に上位下達で指示されてくるが、それらは必ずしも体系的なものとなっておらず、その時々状況に応じて任務達成のために走り回っている現状が散見される。例えば**Bangladesh Rural Development Board (BRDB)**では、農民協同組合のローン回収のための活動に力点が置かれたかと思えば、政治的に重視されるプログラムの実施に奔走させられるといった

表1 Upazila 事務所

ウジャといわれる土地区分もあり、バ国農村における自然村の明確な領域は分かりにくい。

⁹ 総合農村開発として知られるコミラ・モデルは、農民協同組合をまとまった1つの受け皿として、行政サービスの提供側においても受け手側においても、横のつながりを意図したものであった。しかし、全国展開を急いだために、全国各地の村では必ずしも全村的な動員に成功しなかった。行政側も、農村インフラ、農村金融などの機能を個々の部局に分割し総合性を失うことになった。

Kalihati Upazila, Tangail District

Sl. No.	Department/Office	Total	Staff working at Upazila	Staff deployed at Union
1.	Upazila Nirbahi Office	16	16	-
2.	Upazila Land office	61	13	48
3.	Upazila Food Office	11	11	-
4.	Upazila Settlement Office	18	18	-
5.	Upazila Sub-Registrar Office	24	24	-
6.	Upazila Election Office	3	3	-
7.	Upazila Project Implementation Office	2	2	-
8.	Upazila LGED Office	20	20	-
9.	Upazila Women Affairs Office	8	8	
10.	Upazila Statistic Office	4	4	
11.	Upazila Agricultural Office	54	18	36
12.	Upazila Fisheries Office	6	5	1
13.	Upazila Co-operative Office	5	5	
14.	Upazila Social Welfare Office	23	10	13
15.	Upazila Rural Development Board	38	13	25
16.	Upazila Livestock Office	13	10	3
17.	Upazila Family Planning Office	144	6	138
18.	Upazila Health Complex	169	46	123
19.	Upazila V.D.P. Office	27	3	24
20.	Upazila Public Health Engineering Office	9	9	-
21.	Upazila Youth Development Office	5	5	-
22.	Upazila Accounts Office	8	8	-
23.	Thana O.C. Office	36	36	-
24.	Upazila Education Office (Upa- Britti)	4	4	-
25.	Upazila Jute Office	2	2	-
26.	Bangladesh Agricultural Dev. Corp.	4	4	
	Sub: Total	714	303	411
27.	Upazila Education Office	659	13	646
	Total	1,373	316	1,057

(出所) Participatory Rural Development Project Phase 2 (PRDP2)

状況がある。Department of Agricultural Extension (DAE)においても、短

期間で研修受講者リストを作成しなければいけない、デモンストレーション圃場を設置しなければいけないというように、突然のような指示がくる。このように、体系的で的確な指示の不足は、Upazila 所長の業務に関する予測能力を阻害するとともに、十分な準備や調整を困難とし、効率的・効果的な行政サービスの制約要因になっている。そして、自らの裁量で行政サービスを改善するモチベーションを低下させているように観察される。

Union や村で実際に活動する普及員においては、部局が 1 つのまとまりとして住民と接するという形になっていないので、住民との円滑なコミュニケーションが困難となっている。例えば、農業普及員が農業技術を村で普及しようとする場合、個々の農業普及員がそれぞれの裁量で農家を個別訪問するような形になりがちである。バ国の農村で一般に観察されることであるが、担当範囲の広さや担当する農家の数の大小だけでなく、一定の日時・場所に村人を集めるということが難しい。乳幼児の予防接種を提供する Expanded Programme for Immunization (EPI) など多くの村人を集めているが、そのためには国家プログラムとして EPI 固有の多大な取り組みを必要としている。しかし、EPI が形成する行政と村人との接点を他の分野の行政サービスが活用する例は見られない。

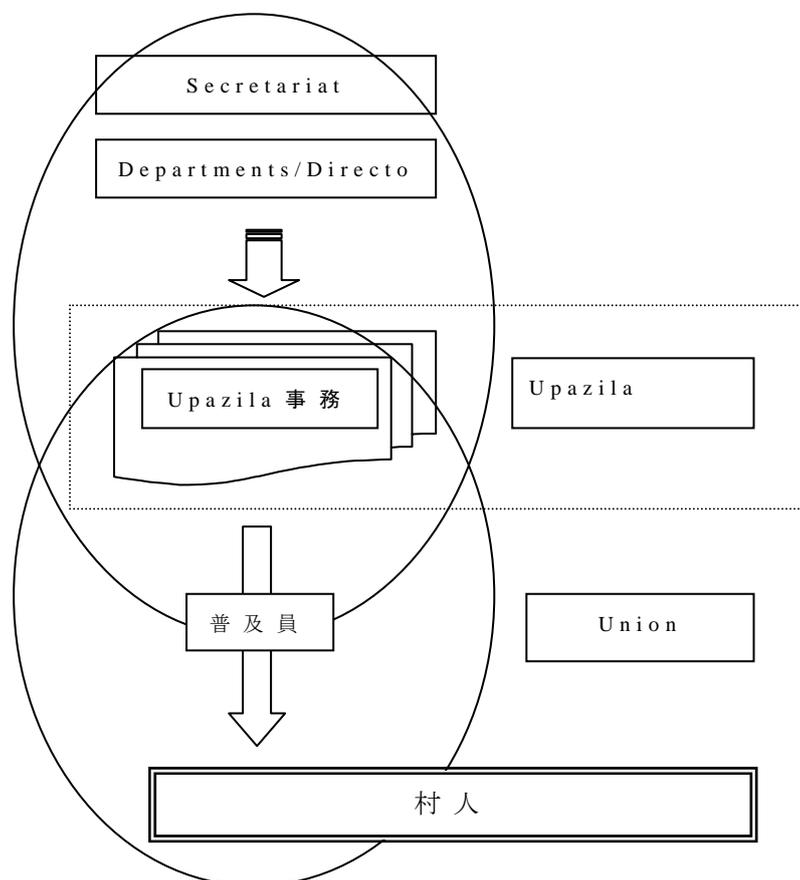
現場の実情に即した体系的かつ的確な指示の不足、多くの村人との円滑なコミュニケーションを確保するための接点の未整備、その中で行政サービスを提供するためにいわば孤軍奮闘する普及員と山積する問題に翻弄される Upazila 所長というのが行政サービス提供の実情のように見受けられる。

(4) 行政サービス提供の課題

上述の実情を考えるに、行政サービス提供の改善のためには、現場からのフィードバックが適切に機能している必要がある。それは、先に議論した Upazila を起点とした政府官房一部局のボトムアップのコミュニケーションのメカニズムの確保であり、その実質を担保するための普及員と住民のコミュニケーションの機会の確保である。政府官房一部局のコミュニケーションはこれまで議論してきた文脈と同じものといえるが、行政の普及員と住民のコミュニケーションは政府官房一部局という行政組織の内的事情を超えるものであり、行政と住民の接点をいかに構築するかという新たな課題と考えられる。ここに地域住民の公選により成立する地方自治体の果たすべき役割があると思われる。これは、行政組織

の政府官房一部局の2層構造を包含する形で意識化され得る、中央政府の行政組織と地域住民の接点である。その接点は、1つには Upazila を結節点とするものであり、1つには普及員を軸に形成され得る Union レベルを結節点とするものである。図2に、その概念図を示す。

図2 行政と住民の接点



(出所) 筆者作成

(5) 地方自治体の役割

中央政府に十分な予算と人員があれば、中央政府の部局による中央集権的な行政サービス提供が機能するのかもしれない。しかし、現実には非常に制約された予算と人員で対応せざるを得ず、かつ、約1億6千万人も国民と行政のコミュニケーションを中央集権的な体制のみで確保できるとは思われない。加えて、住民にとっては中央政府の部局に対して影響力を行使するメカニズムがないため、中央主権的な行政サービス提供体制だけでは、中央政府の行政組織にその改善の全てを依存してしまうことになる。

行政サービス提供の改善における地方自治体の薄弱な関与という構造

の具体的な課題は、効率性の観点からは、住民との物理的・心理的距離感の近い地方自治体の適切な関与なしには住民と行政の円滑なコミュニケーションの場を確保しにくいということである。より本質的な観点からは、行政サービス提供の改善を住民の視点に立ち実現するための原動力及びチェック・アンド・バランスの機能を担保しにくいということになる。

これまで行政サービス提供の改善における中央政府の行政組織のコミュニケーションの重要性を明示してきたが、更に行政組織と住民のコミュニケーションに概念を広げ、それを確保する上での地方自治組織の関与の重要性をここに示した。

4. 公務員制度

(1) 国家公務員

ここまでは、行政サービス提供に関し、中央及び地方における行政組織の構造を検討してきた。ここでは、この組織を運営している公務員の人事制度的な側面から行政サービス提供の構造を検討する。

バ国ではいわゆる地方公務員の制度は確立しておらず、行政組織の運営を担っているのは国家公務員である。バ国の公共セクターには約 100 万人が従事していると言われていたが、その内、約 30 万人が公共企業体の職員で、約 70 万人が省・部局などに勤務する政府職員と推定されている。政府職員は、その職責により Class 1 から Class 4 までの 4 つ Class に分かれている。Class 1 と 2 が政府官報に掲載されるいわゆる Officer (行政官) である。Upazila 所長は原則この Class 1 の行政官である。

Class 1 の行政官¹⁰は、Bangladesh Civil Service (BSC) と呼ばれる行政官とそれ以外の行政官に分かれる。BCS 行政官は、憲法に規定のある Public Service Commission (PSC) により、Ministry of Public Administration (MOPA) の要請にしたがい一括採用される。試験により 29 の職種 (Cadre) が選抜される。¹¹ Cadre が存在しない分野に関しては、non-Cadre の国家公務員が省ごとに採用される。

政府官房一部局の 2 層構造においては、この BCS がその中核的存在であり、大きな影響力を持っている。BCS の Cadre と Entry post は表 2 のとおりである。

¹⁰ 2007 年現在、約 12 万のポストに対して約 9 万 5 千人が従事している。

¹¹ 10% 程度の年長行政官の Contractual appointment もある。また、独立戦争で活躍した Freedom fighter の子、女性、少数民族への一定数の割当制がある。

表 2 Bangladesh Civil Service Cadre

General cadres		
1	Administration	Assistant Commissioner
2	Audit & Accountants	Assistant Accountant General
3	Ansar	Assistant District Adjutant/equivalent posts
4	Customs & Excise	Assistant Commissioner (Customs & Excise)
5	Taxation	Assistant Commissioner of Taxes
6	Foreign Affairs	Assistant Secretary
7	Food	Assistant Controller of Food/equivalent posts
8	Cooperatives	Assistant Registrar
9	Trade	Assistant Controller of Import & Export/equivalent posts
10	Postal	Assistant Post Master General/equivalent posts
11	Railway Transportation & Commercial	Assistant Traffic Superintendent
12	Economic	Assistant Chief
13	Police	Assistant Superintendent of Police
14	Information	Information Officer/equivalent posts
15	Family Planning	Family Planning Officer
Technical cadres		
1	Public Works	Assistant Engineer
2	Roads & Highways	Assistant Engineer
3	Telecommunications	Assistant Divisional Engineer
4	Public Health Engineering	Assistant Engineer
5	Forest	Assistant Conservator of Forest
6	Health	Assistant Surgeon/Medical Officer
7	Railway Engineering	Assistant Engineer
8	Livestock	Veterinary Assistant Surgeon/Upazila Livestock Officer
9	Fisheries	Upazila Fisheries Officer
10	Statistics	Statistical Officer
11	General Education	Lecturer
12	Technical Education	Lecturer
13	Information (technical)	Assistant Radio Engineer
14	Agriculture	Agricultural Extension Officer

(出所) http://en.wikipedia.org/wiki/Bangladesh_Civil_Service

(2) 人事的な構造

政府官房で勤務する行政官は、政策実務を担当する Secretary職と開発計画¹²を担当する Chief職の2つが基本である。Secretary職のほとんどは

¹²省には Planning Unit があり開発計画に係る業務を行っている。

BCSの Administration Cadreであり¹³、Chief職は Economic Cadreがその任にあっている。彼らは省を横断的に異動し、各分野の政策決定と開発計画策定に大きく関与している。部局には当該分野の Cadreの行政官が配置される。Cadreのない分野に関しては、non-Cadreの行政官が配置される。Administration Cadreは、また、地方長官として地方に任命される。

Agriculture など Cadre のある分野では、部局の長は当該 Cadre の年長行政官が就任するが、Cadre のない分野では Administration Cadre の年長行政官が出向しその長に就くのが一般的である。例えば、Department of Agricultural Extension (DAE) の長である Director General (DG) は Agriculture Cadre であるが、Department of Social Services の DG は Administration Cadre である。尚、DAE を管轄する Ministry of Agriculture に勤務する行政官は Administration Cadre 及び Economic Cadre が基本であり、あくまでも政府官房と部局では勤務する行政官の職位が異なっている。

政府官房一部局の 2 層構造におけるコミュニケーションの重要性を指摘したが、その人事配置は BCS の Administration Cadre 及び Economic Cadre と各分野の Cadre にいわば分断された構造となっているといえる。一方、地方事務所の並列構造との関連では、Administration Cadre が地方長官として、まさに国家の根幹を担っている¹⁴。Cadre が存在しない分野の部局への Administration Cadre の出向も併せて考えると、政府官房一部局の 2 層構造は、Administration Cadre を中心的な勢力として運営される構造になっていると考えられる。このような Administration Cadre を中心とした人事的構造は、行政サービス提供の改善にどのような作用を及ぼすだろうか。

行政組織の 2 層構造は、円滑なコミュニケーションを前提として行政サービス提供の改善に有効であり得る一方、個々の行政サービス提供の改善を積み重ねていく上では制約要因となり得ると指摘したが、Administration Cadre を中心とした人事的構造はこの傾向を強める方向で作用すると考えられる。Administration Cadre という集団が行政サービスの改善に主体的かつ積極的に取り組むならば、構造上、中央政府の行

¹³ Deputy Secretary 以上では Cadre による区分はなく、その 25% は Administration 以外の Cadre からの昇進によることになっている。この昇進は、本人の希望に基づき入省時試験の成績と Annual Confidential Report を勘案して決定される。

¹⁴ 他の Cadre から Deputy Secretary に転籍/昇進し、Secretariat で Secretary 職につく行政官はいるが、他の Cadre からの転籍/昇進で地方長官として配属された例はない。

政組織の隅々にまでそのメッセージが伝わるだろうが、Administration Cadreを十分に巻き込むことができなければ、重要な局面においては円滑かつ効果的な意思決定が制約され得るからである。省横断的に異動することは、同様に、行政サービス提供の改善を強いメッセージとして共有する契機となり得る一方、重要な職責を担うものを軸として各分野に固有の経験を組織的に蓄積する上では制約要因になり得る。Administration Cadre以外の者が個々の行政サービス提供の改善に取り組もうとした場合には、望ましいのはAdministration Cadreの直接的な巻き込みであろうが、少なくともその認知・承認を獲得するという事に留意すべきということになる。Administration Cadreという集団のもつ意識・無意識は、行政サービスの改善において正負両面の作用を及ぼし、その影響は強いといえる¹⁵。

(3) 政府官房の内的構造

Ministry of Public Administration (MOPA)は、国家公務員の人材育成・管理に対する職責にある。BCSの採用、最初の任命を行うとともに、BCSに対する研修などを管轄している¹⁶。任命後もAdministration Cadre及びDeputy Secretary以上のオフィサーの人事異動はMOPA管轄であり、その他のCadre及びnon-Cadreは省の管轄となる。人事に関連してMOPAは政府官房に強い影響力を持ち、行政組織の2層構造を通じて部局にも影響力を持つことになる。

実務面においては、Cabinet Divisionが全国に配置される地方長官を通じてバ国の行政組織の根幹を掌握している。すなわち、人事においてはMOPAが、実施においてはCabinet Divisionが中心となって行政機構が運営される構造となっている。ただし、首相の特命事項の実施や政府の政策実施の管理監督については、Prime Minister's Office (PMO)が行っており、政治的な官僚掌握の強化を図っている。

¹⁵ Administration Cadreの行政官たちと接すると、自分たちがバ国を担っているという自負心のようなものが感じられる。一方で、個人的な努力では如何ともしがたいという半ば諦念のようなものも感じられる。個人的な立場を守るために自らの職務をめぐる人間関係に常に注意を払っており、個々の行政官の主体的な変化が集団の変化を生じさせるというよりは、何らかの要因で関係性が変化するに伴い個人とその集団が変化していくのではないかと思わせるところがある。

¹⁶ Secretaryの下、Additional Secretaryを長とするSpecial wingと、(1) Administration Wing、(2) The Appointment, Promotion and Deputation Wing、(3) The Career Planning Wing、(4) The Regulation Wing、(5) The Discipline and Law Wing、(6) The Organization and Management Wingの6つのwingからなる。現政権では首相が本Ministryの大臣を兼務している。

予算作成・執行に関しては、Ministry of Financeのほか、開発事業の審査・承認の任にある Ministry of Planning が中心的役割を担っている。予算面においても Administration Cadre が掌握しているといえるが、それに加え開発事業という観点からは Economic Cadre が重要な役割を担い、Administration Cadre を中心とする行政組織の 2 層構造をより重層的なものにしている。

このような行政組織を担う行政官の業務評定については、Annual Confidential Report により行われており、その昇進は実力と年功により決定される¹⁷。一般に年功による昇進に重きがあると言われるが、Secretary 等のレベルでは、政権与党との関係が強く影響しているようである。

現アワミ政権は、行政官に対する政治的影響力を強く行使しているようであり、「行政官にとってつらい時期」などと言う行政官もいる。もっとも、政府関係者は、政策実施において行政機構が十分に機能していない旨の発言をすることがある。ここでは、Administration Cadre という集団は一体的な仲間意識を持ちつつもそれぞれの立場で複雑な利害関係を生じさせていること、BCS 行政官と政治家のある種の緊張関係が Administration Cadre を中心とするバ国の行政組織の 2 層構造の深部において動的なエネルギーを生み出しているかに見えること、を指摘しておきたい¹⁸。

(4) 研修

国家公務員に対する研修に関する政策的決定は首相を委員長とする National Training Council が行っている。その方針に基づき、MOPA 管轄の Bangladesh Public Administration Training Centre (BPATC) が BCS 行政

¹⁷ Performance Based Evaluation System が MOPA により一部試行されている。

¹⁸ バ国の行政官の給与水準の低さがモラルの低下等の弊害を生んでいると言われている。行政官も給与水準の低さを口にする。しかし、バ国一般市民の所得水準の低さを勘案すると行政官の給与水準だけを向上させることの国民的な同意を得るのは難しいだろう。また、政府支出に占める給与割合も事業費に比して低くはなく、一段の向上は実際的にも難しい。経済的な問題が行政組織の動的エネルギーに関係しているのは明らかかなように思われるが、現在の状況からより望ましい状況への変化を生じさせるエネルギーは現状の不満が制限しているというよりは、変化及び変化に主体的に関わることがもたらし得る不利益への不安ではないだろうか。変化に対する不安という観点からは、現時点での経済的なインセンティブよりもむしろ、BCS 行政官と政治家のある種の緊張関係を含む社会関係がバ国の行政組織の動的エネルギーの主要な論点のように思われる。

官を対象者として階層別研修を実施している。

新採用者は Foundation Training Course (FTC)を義務として受講することになっている。年 2 回、一回 5 ヶ月程度で、各 200～250 人を対象としている。研修内容はバ国の歴史、行政、マネジメント、開発経済、英語、ICT のほか自動車の運転など幅広く一般的な基礎知識である。受講対象者が多いため、Bangladesh Academy of Rural Development (BARD)、Rural Development Academy (RDA)、National Academy for Educational Management (NAEM)、及び National Academy for Planning and Development (NAPD)でも実施されている。尚、Health Cadre の FTC は、BARD、RDA、NAPD 及び Bangladesh Institute of Administration and Management (BIAM) で実施されており、Education Cadre は NAEM で実施されている。

中間管理職に対しては、Deputy Secretary レベルを対象者として Advanced Course of Administration and Development (ACAD)を実施している。年 2 回、一回 2 カ月程度、各約 25 人を対象としている。上級管理職に対しては、Joint Secretary レベルを対象者として Senior Staff Course (SSC)を実施している。年 2 回、一回 2 カ月、各約 25 人を対象としている。

この階層別研修が、BCS 行政官に対する全 Cadre に共通する唯一の体系的な研修である。BCS に属さない non-Cadre の行政官は階層別研修の受講対象者ではなく、各実施機関の研修部門で基礎研修を受講することになる。この点からも BCS がバ国の行政システムにおいてエリートとして国家を担っていることが伺える。

階層別研修以外では、各分野の専門的な研修をそれぞれの研修機関で実施している。例えば、NAEM では、Economic Cadre に対する Departmental training を実施している。同様に Bangladesh Civil Service Administration Academy (BCSAA)では Administration Cadre に対する研修を実施している。更に、プロジェクト等の便宜に応じて様々な研修が実施されるが、必ずしも体系的なものとはなっていない。

地方行政に関しては、BPATC とは別に Ministry of Local Government, Rural Development, and Cooperatives (MOLGRD&C) 管轄の National Institute of Local Government (NILG) が研修を実施している。主たる研修対象者は、選挙で選ばれた Union Parishad (UP)の Chairman や Member、Upazila Parishad の Chairman、更に Union Parishad の Secretary である。UP 選挙後、新 UP に対する研修が必ず行われるが、UP は全国に約 4,500 あるので NILG で直接研修を実施するのではなく全国の研修会場で間接的に実施している。国家公務員に対しては、Upazila Nirbahi Officer (UNO)

などの地方行政に関係する立場の行政官を対象に研修を実施することがある。

研修においては、行政組織の2層構造のような特徴は強く認められない。むしろ、階層別研修が全 Cadre に共通に BCS 行政官を対象として体系的に実施されていることから、Administration Cadre を含む BCS を1つの集団として扱っていると見てとれる。これまで見てきたように、Administration Cadre はかなり特権的な立場であり、実際、他の Cadre との微妙な感情的な隔たりがあるようだが、行政システム全体から俯瞰するならば、Administration Cadre を中心とした BCS 行政官の総体に集団としての単位性があるものと思われる。

行政サービス提供の改善においては、このような行政システムの中樞を担う BCS 行政官の意識・無意識が重要であり、そのための人材育成が効果的かつ効率的に実施される必要がある。しかし、バ国における公務員研修は日常業務とは直接関係しない文脈で座学や視察を中心に行われることが多く、その成果を日常業務に生かす機能が弱い。すなわち、行政サービス提供の改善においても、研修と実践の十分な結びつきを欠く構造となっている。

研修と実践の十分な結びつきを欠くならば、端的にそれは行政サービス提供の改善のための原動力の1つを欠くことになるといえる。仮に行政サービス提供の改善を上位下達で指示したとしても、それだけでは、そのメッセージを十分に意識化し実践することは難しい。そのメッセージを意識化し実践するためには、やはり研修が重要な働きを持つといえ、その研修と研修受講者の業務を結びつける工夫が求められるといえる。

これまで行政システムの構造的なものを議論してきたが、構造そのものから変革の契機を見出すには至っていない。のみならず、構造そのものは、仮に自己変革の動的メカニズムを内在しているとしても、人々の変革の意図を明示的に取り出すものではない。行政サービス提供の改善を実践していくためには、Administration Cadre を中心とした総体としての BCS 行政官¹⁹の間で行政サービス提供の改善が意識化されるための意図的な働きかけが必要であり、実践に結びついた研修は少なくともその取っ掛かりの1つといえる。例えば、BCS 行政官を対象として体系的に実施される階層別研修は、このような研修と実践を結びつける1つの機

¹⁹行政サービス提供の改善は当該行政サービスを提供する組織の組織的能力に係る課題と考えられるが、バ国の行政サービス提供の構造を踏まえると、その組織的能力の向上は特定の組織に完結的なものではなく、BCS 行政官という集団との関連を念頭に置くべきものなのではないかと思われる。

会になるかもしれない。

5. 予算執行

(1) 予算の並列構造

ここでは、行政サービス提供の源泉となる予算システムを、行政組織及び行政官に係る分析を踏まえて検討する。バ国の予算は、経常的な支出に係る **Revenue Budget** と開発事業に係る **Development Budget** の 2 つの予算から構成されている²⁰。

Revenue Budget は、各部署の担当者が実績を基に積算したものを積み上げるボトムアップ・プロセスにより作成される。例えば、**Upazila** レベルの行政官により現場予算が作成され、それが **District** レベルの事務所で統合され、本部で集計された上で省に提出される。これを **Ministry of Finance** で最終案とした後、国会での承認となる。予算執行は **Government Orders** に基づいて行われる。

Development Budget は、**Annual Development Plan (ADP)** に編纂される個別のプロジェクトの集計として作成される。個別プロジェクトは、部局の計画部署²¹がプロジェクト計画²²を作成・申請し承認プロセスを経て形成される。承認プロセスは **Ministry of Planning** の **Planning Commission** が大きく関与する。**Development Budget** は、国会での予算承認後もその執行においては **Ministry of Finance** による執行計画の承認が必要であり、通常は四半期ごとに資金が各プロジェクトに配分され、プロジェクトごとに執行される。**Ministry of Planning** の **Implementation Monitoring and Evaluation Division (IMED)** が各プロジェクトの進捗をモニタリングしている。毎月 **ADP Review Meeting** が開催されており、プロジェクトに係る行政官の最も大きな関心事の 1 つとなっている。

すなわち、バ国の予算システムは、実務の流れや関与する政府機関に違いのある **Revenue Budget** と **Development Budget** という 2 つの予算の並列構造がその特徴となっている。予算の並列構造においては、システムが違うため必ずしも 2 つの予算の整合性が確保されるわけではない。このことは問題として認識されており、予算の効率的・効果的な作成・執

²⁰ 予算の配分と記録は、13桁の予算コードによって行われている。

²¹ 人事的な構造で述べたように、省の計画部署に配属されプロジェクト計画を担当するのは、**Ministry of Planning** が人事権を持つ **BCS** の **Economic Cadre** である。

²² 投資プロジェクトは **Development Project Proposal** にまとめられ、技術協力プロジェクトは **Technical Project Proposal** にまとめられる。

行のため **Perspective Plan**、**5 Years Plan** の指針の下に、各分野のニーズを踏まえた予算枠組み設定するための **Medium Term Budget Framework** が策定されている。ただし、2 つの予算システムの統合にまでは至っていない。それでは、この予算の並列構造は、行政サービス提供の改善にどのような影響を与えるだろうか。

Revenue Budget は組織運営のための最小限の予算であるが、限られた予算においても日常業務の中で行政サービス提供の改善に取り組むことは可能である。しかし、それはまさに日々の業務を小さくとも少しずつ改善していくという性質のものであり、開発プロジェクトのように特定の目的のために事業予算が確保されている場合の改善とは性質が違う。改善に取り組む行政官が、**Revenue Budget** の範囲で取り組める改善と **Development Budget** で取り組める改善を意識化するならば特に問題はないかもしれない。しかし、実際は、開発プロジェクトに意識が向かいがちであるし、多くの場合、プロジェクトの予算消化に奔走することにもなる。したがって、**Revenue Budget** の範囲で取り組める改善をはっきりと意識できなければ、予算の並列構造は、地道だが意義ある改善の阻害要因となり得る。

Development Budget の策定には省横断的に異動する **BCS** の **Economic Cadre** が大きく関与するため、部局固有のニーズが必ずしも的確に反映されるとは限らず、組織的な経験の蓄積にも制約が生じ得る。国家として統合的な開発予算を作成しその効率と効果を確保できるかどうかは、やはり行政組織の 2 層構造の柔軟性、特に円滑なコミュニケーション²³ にその鍵があると考えられる。

(2) 地方展開における単位性

予算執行に係る会計処理は、**Treasury Rules** に基づき **Office of the Controller General of Accounts** を通じて行われる。**District** レベルでは **District Accounting Officer** が、**Upazila** レベルでは **Upazila Accounting Officer** がそれぞれ会計実務を行っている。

部局の地方事務所は、地方事務所の並列構造で論じたように、それぞれ独立した縦のラインが原則であるが、**District**、**Upazila** ごとに合同庁舎のようなまとまりがある。**Accounting Officer** の配置による会計実務はこれを予算執行面からも裏付けるものといえる。特に、行政サービスの

²³ 現場のニーズの予算への反映というボトムアップの情報流通がやはり焦点となる。

提供においては Upazila レベルでの予算執行が主であり、予算面からも Upazila という単位制が行政サービス提供の起点となっている。

バ国における行政システムは、農業、保健、教育などの各分野の縦のラインをいわば束ねるかのように、行政組織の 2 層構造を基底として、政府官房としてのまとまり、その管轄下の部局の本局、その指揮下の Division、District、Upazila の地方事務所とそれを調整する Cabinet Division 直轄の Field Administration の階層的な連なりにより全国展開されている。これは、地方自治体の有無にかかわらず、中央政府の地方出先機関が地方の各階層で一定の単位制を有しているものといえてよい。行政サービス提供の改善に取り組むために、この地方展開における単位性は、どのような観点を提出するだろうか。

地方展開の並列構造では、政府官房一部局の縦の指揮命令系統に加え、それと並列構造にある Field Administration の活用を課題として指摘したが、地方展開の単位性は同様の観点を提出する。単位性を持つ地方のそれぞれの District や Upazila が所定の機能を果たすためには、単位内での円滑なコミュニケーションが重要ということの意味するだろう。これはいわば単位の内側からの観点である。他方で、単位の外側からの観点、つまり、行政サービス提供の改善を外側から意図する者の観点としては、政府官房一部局の縦の指揮命令系統のみならず、District や Upazila といったまとまりに対する働きかけ、あるいは、コミュニケーションが必要であるということを示唆している。これは、行政サービス提供の課題で論じた「中央政府の行政組織と地域住民の接点」を形成していく上でその根本を支える観点と考えられる。なぜなら、中央政府の側から District や Upazila の単位性が認められるだけでなく、District や Upazila は地域住民にとっても、まとまりを持った生活空間と考えられるからである。中央政府の行政機関と地域住民の情報や権限の非対称性を踏まえ、District や Upazila の単位性ということ的背景にすると、地方自治組織の役割で指摘した「地方自治組織の関与の重要性」は、行政組織と住民のコミュニケーションを確保する上で大きな課題となってくると考えられる。

(3) 地方における調整

ADP のほとんどは部局のプロジェクトであり、予算執行の面からも行政サービス提供における中央政府の部局の役割が大きい。ただし、プロジェクトの実施に際しては、現場での対象者や対象地域の選定に Upazila

Parishad (UZP)、Union Parishad (UP)が一定の関与をしている。

部分的なものではあるが、ADPは、MOLGRD&CのLocal Government Division (LGD)を通じてDevelopment Assistance²⁴として地方自治体にも配分されている。Ministry of Disaster Management and Reliefからは、貧困者支援²⁵のための事業予算がUnion Parishadを通じて執行されている。独自財源が限られているUpazila Parishad (UZP)、Union Parishad (UP)にとっては十分とはいえずとも、ADP予算により開発事業を実施することの意義は大きい。これらは開発調整会議やStanding Committeeを通じて調整されることになっている。

もっとも、地方におけるこれらの調整は、体系的であるよりはむしろ地域の間人関係に大きく依存したものであるように見受けられる。地域社会の構造は重要なテーマであるが、バ国における行政サービス提供の構造を行政システムの観点から提示しようとする本稿の射程を超えるものであり、ここでは、地方における調整メカニズムの必要性と重要性を指摘するにとどめたい。

6. 行政サービス提供の改善

(1) 行政サービス提供の構造

ここまで、行政組織、地方行政、公務員人材、予算執行に関連して行政サービス提供の改善に係る考察を行ってきた。以下、これらを整理してバ国における行政サービス提供の構造を行政システムの観点から提示したい。

バ国における行政サービスは、政府官房一部局の2層構造の枠組みの下、中央政府の部局が現場の普及員を通じて実施されている。これが基本となる縦のラインであるが、これと並列的な構造で中央政府から地方の各階層に地方長官が派遣されており、中央集権的な要素を強めている。この行政システムは、政府官房で省横断的に異動し、地方長官として全国の秩序維持・地域開発の責務を担うBangladesh Civil Service (BCS)のAdministration Cadreが中心となって運用されている。

行政サービス提供の現場たる地方においては、地方で中央政府を代表する地方長官のリーダーシップの下に、部局の地方事務所は地方合同庁舎として一定のまとまりを持っている。ここに地方の各階層の横のつながりという構造が見られる。一方、地方にはUpazila Parishad (UZP)、

²⁴ ADPの7%程度である。

²⁵ Food For Work、Test Relief、Vulnerable Group Fundなどである。

Union Parishad (UP)という地方自治体が存在するが、予算的・人間的な制約から行政サービス提供に主体的に取り組む構造とはなっていない。更に、中央政府の部局が実施する行政サービスに体系的な関与を行う構造とはなっていない。

行政サービス提供を支えるバ国の予算システムは、経常的な予算である Revenue Budget と開発事業の予算である Development Budget という2つの予算の並列構造となっている。Development Budget による行政サービス事業が大きいため、日常的な業務としての行政サービスが最も基本となるはずだが、プロジェクトとしてその時々特定の目的のために実施される行政サービスに意識が固定されがちである。

行政サービス提供の根幹ともいえる人材育成においては、階層別研修が全 Cadre に共通に BCS 行政官を対象として体系的に実施されている。Administration Cadre を中心とした BCS 行政官の総体が、1つの集団として行政システムの重要な構成要素になっており、行政サービス提供の人的な起点になっている。

このようなバ国における行政サービス提供の構造は、行政組織の2層構造が BCS という人事的制度で実質化され、農業、保健、教育などの各分野の縦のラインを中央－地方の展開の中で中央集権的に統合し、行政サービスの受け手たる住民に対面するものとまとめられるだろう。

(2) 行政サービス提供の改善の視点

このような行政サービス提供の構造を住民の視点から考えてみると、心理的にも物理的にもかなりの距離感が感じられるのではないだろうか。

行政サービス提供の改善のためにはその実施部局だけでなく、行政システム内でのコミュニケーションが重要であると指摘してきたが、住民の側からそのようなコミュニケーションを促進する有効な手段は今ところ見られない。行政サービス提供の改善のためには、現場からのフィードバックの必要があるといえるが、行政と住民のコミュニケーションのメカニズムも明確になっていない。地域住民の公選により成立する地方自治体の役割に期待すべき点と思われる。特に、中央政府からは最末端であり、地域住民からは最初の窓口である Upazila を起点とした行政と住民の接点の形成が重要であると考えられる。その際、Upazila 事務所の配下にある普及員が活動し、Upazila Parishad の構成要素となる、地域住民にとっても最も近い政府組織である Union Parishad の巻き込みが行政と住民の結節点としての鍵になるだろう。

住民の視点から行政サービス提供の改善を考えてみることは、その本質に立ち戻るだけでなく、行政サービスの改善に原動力を与えチェック・アンド・バランスの機能を確保していく上でも重要な視点と考えられる。

ここで再び、中央政府の側から振り返ってみると、住民の視点からの問題設定を可能し、住民の納得する行政サービスを提供するためには、どのような視点で改善に取り組めばいいだろうか。

バ国の行政サービス提供の構造から、どのような分野の行政サービスであっても、BCS 行政官、特に Administration Cadre の巻き込みが重要であるといえるだろう。少なくともその認知・承認が常に意識されるべきである。この際に、省横断的に異動し、全国の地方長官としての責務をになう Administration Cadre という集団に対する働きかけという視点が必要だと考えられる。

行政サービス提供の現場となる地方の観点からは、部局の縦のラインだけでなく、District や Upazila という単位性に着目した取り組みが必要だと考えられる。具体的には、行政と住民の接点を形成していくという視点が必要だと考えられる。この接点の形成においては、地方自治体の関与を通じた、行政組織と住民のコミュニケーションの確保という視点が必要だと考えられる。

行政サービス提供の改善に実際に取り組むのは、個々の行政官であり、その人材育成が重要である。このときに、現実の業務環境の中で行政サービスの改善を意識化していくためには、実践に結びつく、あるいは、実践に根差した研修という視点が必要だと考えられる。そこでは、行政サービス提供の構造の中核を担う BCS 行政官の意識・無意識への働きかけという視点が必要だと考えられる。

予算に関連しては、開発プロジェクトのように特定の目的のための事業にのみ着目するのではなく、日常業務における小さくとも意義ある改善に着目することが重要である。そのためには、プロジェクト以前に、何が行政サービスを提供する当該組織にとっての基本的な任務なのかという原則的使命を明確にしていく視点が必要だと考えられる。

このような取り組みは、現状から望ましい未来の状況への変化を意図するものである。そのためには、既存の状況に囚われがちな実施機関だけでなく、人材育成の責務を担う研修・研究機関の役割が重要である。行政サービス提供の改善のための視点を変化の中でとらえていくことが何より重要であるといえるだろう。

(3) Civil Service Reform

バ国は、1971年の独立以来、多くの委員会を設置し公共セクターの改革に取り組んできた。現アワミ政権においても、Administration reformは、政権公約の柱の1つであり pro-people な行政を目指すとしている。ドナー機関も公共セクターにおける改革に関心を向けている。

バ政府においては、Ministry of Public Administration (MOPA)が中心となって Civil Service Reform に取り組んでいる。その主たる項目は、以下のとおりである。

- Formulating a Civil Service Act ²⁶
- Formulating Promotion Policies
- Formulating Transfer and Placement Policies
- Career Planning
- Reforming Field Administration
- Clustering of Ministries
- Renaming Ministry of Establishment ²⁷

このような取り組みの中、MOPAは、Civil Service Reformの一環として現場での行政サービス提供の改善を緊急の課題としている。

もっとも、大きな成果を達成するには至っておらず、改革の試みもパイロット的なものが多い。歴代の政権が取り組んできた公共セクターの改革が成功しないのは、政治的意思の欠如や官僚の抵抗が制約要因とも言われているが、明確な原因が特定されているわけではない。

この点、行政サービス提供の改善に関する制約要因は、行政サービス提供の構造に焦点を当てた取り組みが弱いからではないかと思われる。例えば、これまで見てきたように、行政サービス提供の改善は、政府官房一部局という中央政府の問題であるとともに、District、Upazila という地方行政の問題でもあり、かつ、Upazila Parishad、Union Parishad (UP) という地方自治体の問題でもある。しかし、Civil Service Reform という文脈では MOPA が中心であり、Local Government Division (LGD)の関与はないといってよい。逆に、地方分権化の議論は LGD が中心であって、MOPA の関与はないといってよい。ドナー機関も同様であり、バ国の Local Consultative Group の Governance Working Group においても、Civil service reform と Local government and decentralization は、別々のグループで議論されており、行政サービス提供の問題を中央政府－地方行政

²⁶ 草案が完成し、一般コンサルテーション中である。

²⁷ Ministry of Establishment から Ministry of Public Administration に変更した。

という文脈で検討されることはない。

行政サービス提供の改善を実現するためには、現実的な対象に限定する必要があるので、単に中央政府 - 地方行政という大きすぎる文脈は必ずしも有益ではないだろう。しかし、現場レベルの小さな改善 1 つにしても、それを定着させて意義あるものとしていくためには、行政サービス提供の構造を意識した戦略が必要だと考えられる。

(4) 行政サービス改善の取り組み

バ国の Civil Service Reform においては、行政サービスの改善は重要なテーマの 1 つである。Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) 2 などの政策文書にも行政サービスの改善についての記載がある²⁸。したがって、行政サービス提供の改善はバ国の政策課題の 1 つとあってよい。

これに関連して、ドナー支援のプログラムやプロジェクトも多数実施されている。そのうち、行政サービス提供の構造との関連で特筆すべき取り組みをいくつか取り上げたい。

United Nations Development Programme (UNDP) 支援で MOPA が実施する Civil Service Change Management Programme (CSCMP) は、バ国の Civil Service Reform に正面から取り組むものである。Civil Service Act の策定等の重要な取り組みを行っている。BCS 行政官の Learning environment を意識²⁹している点が評価される。また、Citizen's Charter³⁰ の普及・定着に取り組んでおり、行政サービスの本来的使命に焦点を当てている。現場の実情に合わせた Citizen's Charter の形成を重視し、現場レベルでの人々のニーズと行政側のキャパシティに応じた取組みが必要としており、中央レベルはそれを支援することが期待されている。これらの点は、行政サービス提供の構造を捉えていると考えられる。しかし組織性格上、MOPA は実施機関ではなく、行政サービスを提供する部局を CSCMP のフレームワークに巻き込んでいく実際面では十分な成果を達成している

²⁸ Public Administration Training Policy でも、Training Fields として Delivery of Improved Services to the People が明記されている。

²⁹ 変革を生じさせる手法として ADKAR Model を採用するとしている。Van de Pol (2009)、Hiatt (2006) 参照。

³⁰ Citizen's Charter は、2000 年の Public Administration Reform Commission の勧告に基づき、2007 年に導入された。各組織でその組織的使命を明確にするものである。しかし当時は、Citizen's Charter を作成する旨の指示が発出されただけで方法論がなかったため、各組織によって様々な Citizen's Charter が作られただけに終わった。CSCMP では、これを the first generation と呼び、マニュアルを策定した上で体系的な Citizen's Charter の改善に取り組んでいる。この改定 Citizen's Charter を the second generation と位置づけている。

ようには観察されない。現業を持つ実施機関の十分な巻き込みが必要であるが、行政サービス提供の構造の全ての側面を1つのプログラムでカバーするには無理があるように思われる。

UNDP 支援で Prime Minister's Office が実施する Access to Information (A2I)では、政府が重視している Digital Bangladesh の実現に貢献すべく取り組んでいる。情報通信技術活用を通じて行政サービスの質・アクセス向上の取り組みであり、地方の現場レベルでは、Union Social Information Centre を設置するなど先駆的な活動を行っている。しかし、村レベルの住民にとって情報通信技術の活用がどれだけ身近なものになるかは、更なる取り組みの継続に待たなければならないように思われる。

Department for International Development (DFID)支援で MOPA が実施する Managing At The Top 2 (MATT2)では、BCS 行政官の人材育成を通じて行政サービスのパフォーマンス改善に取り組んでいる。研修受講者が行政サービス改善のための活動計画を作成・実施するという Action-oriented な研修であり、研修と実践の結びつきを捉えているといえる。しかし、研修生の活動グループは自分たちの日常の業務に根差したのではなく、研修のために作られるものであり、研修成果を自分たちの日常の業務に反映させる形にはなっていない。また、BCS という集団に直接的に働きかける場合は、変化への心理的な抵抗感を軽減するための十分な留意が必要である。研修で計画・実施した行政サービスの改善が、行政システムにいかに関与されるかは1つの課題といえるだろう。

LGD が実施する Horizontal Learning Program (HLP)³¹ は、Water and Sanitation Program (WSP)支援で始まった Union Parishad (UP)の相互学習プログラムである。HLPの対象はUPであるが、Upazilaが参加単位で現在24のUpazilaが参加している。ネットワーク化を推進した結果、22の Development Partnersが支援するようになった。住民に最も近い政府組織であるUPに焦点を当て、そのUPが自ら様々な改善に取り組むことを学びの場を提供することによって支援している。Unionが対象であるものの、Upazilaを窓口とし、Upazila Nirbahi Officer (UNO)を巻き込むとともに、中央レベルでの広報にも力を入れており、行政サービス提供の構造の中で動的な学習と実践を実現しようとしているように観察される。今後は、BCS行政官の間に、いかにその意義に対する認識を浸透させていくかが

³¹ HLPはそのアプローチとして、ポジティブな側面に意識を向ける Appreciative Inquiry (AI)を採用している。Whitney (2003, 邦訳 2011)参照。

課題のように思われる。

World Bank (WB)支援で LGD が実施する Local Government Support Programme (LGSP)は、直接 UP に開発事業のための交付金を供与するものである。地方自治組織への新たな交付金制度の確立を意図するものであり、バ国の地方行政のあり方に大きな影響がある。交付金は主に地方の小規模インフラストラクチャーの整備に充てられているが、UP 予算を住民に公開するなど行政と住民のコミュニケーションにも取り組んでいる。これまで、十分な役割を担うことができなかつた地方自治体を強化するものであり、行政サービス提供の構造において重要なテーマといえる。もっとも、中央政府の部局が提供する行政サービスとの関連はほとんどなく、地方自治体の予算的な強化がどのように中央集権的な行政サービス提供の構造に作用するかは未知数である。

BRDB が実施する Participatory Rural Development Project Phase 2 (PRDP2)は、Japan International Cooperation Agency (JICA)支援の技術協力の終了後、バ国がJapan Debit Cancellation Fundを活用して継続しているプロジェクトである。UP、村組織、各 Departments/Directoratesの普及員を Unionレベルの Union Coordination Committee Meeting³²と村レベルの Gram Committee Meetingで結びつけ、行政と住民のコミュニケーションを確保し地域開発を行っていく取り組みである³³。ファシリテーターとしてプロジェクト雇用の Union Development Officer (UDO)が配置されている。UP、住民、政府普及員のリンクは行政サービス提供の構造に即したのものとして評価される。一方で、Upazilaレベル、更に District、本部という構造の中でいかに普及し定着させていくかが課題と考えられる。

JICA 支援で BPATC が実施した公務員研修能力強化プロジェクトは、Total Quality Management (TQM)を通じた行政サービスの質の向上に取り組んだ。バ国は TQM による行政サービス提供の改善の取り組みを高く評価し、Upazilaを対象として全国的に普及していきたいとしている。同プロジェクトでは、BPATC による TQM 研修の能力向上が達成され、BCS 対象の階層別研修に取り入れられるとともに、BPATC が実施する TQM Short Course の研修も確立されている。BCS 行政官に対する Apex 研修機関が人材育成という動的文脈で、Upazilaを対象として行政サービス改善のための研修を実施していく試みは、行政サービス提供の構造を

³² Union Development Coordination Committee Meeting として LGD の Circular により制度化された。技術協力の成果としては特筆すべきと思われる。現在、LGD のラインで広く普及・定着の試みが行われている。

³³ 長年の JICA 事業を通じて確立された手法であり、リンク・モデルと呼ばれる。

捉えたものといえる。もっとも、Upazila を対象とした研修を活用していくためには、新たな研修体制の整備が必要であり今後の課題といえるだろう。

以上の各取り組みの主たる対象と、本稿で取り上げてきた「行政組織」、「地方行政」、「人材育成」、「予算執行」のそれぞれの観点との関連及びに本稿での考察に照らした課題を表 3 に示す。

これらの取り組みは、いずれも行政サービス提供の構造の諸相を捉えたものであり、本稿で提出した視点に応えるものといえる。しかし、行政サービス提供の改善は大きなテーマであり、単独の取り組みで対応できるものではない。取り組み間の情報交換を促進し、相互補完関係と連携協同関係を高めていくことが、成果達成において求められる。

表 3 行政サービス改善の取り組み

	行政組織	地方行政	人材育成	予算執行	課題
CSCMP	◎	△	○	△	Citizen's Charter の実質化
A2I	○	○	△	△	住民視点からの ICT の普及
MATT2	◎	△	◎	△	日常業務との関連付け
HLP	△	◎	◎	△	BCS からの認知
LGSP	△	◎	△	◎	中央部局との連携
PRDP2	△	◎	○	△	BCS からの認知
TQM	○	△	◎	△	現場実践の制度的位置づけ

注) ◎強い関連 ○関連 △弱い関連

(出所) 筆者作成

7. むすび

本稿では、バ国における行政サービス提供の構造を行政システムの観点から提示し、その改善のための視点を明らかにするとともに、行政サービス提供の改善の観点からバ国現状における取り組みを概観した。最後に、現状における課題とその可能性について、具体的な変化を生じさせるための実際的な切り口という観点から考察する。

行政サービス改善の視点において、予算の並列構造に関連し、原則的使命を明確にする必要性を指摘したが、これは他の論点においても重要で、かつ、ここに大きな困難がある。例えば、現場での行政サービス提供の改善について、定期的に話し合う会議を設定しようとする。その際にまず直面する制約要因は、関係者が会議に出席するためのインセンティブの設定である。もし行政サービス提供の改善が当該組織の原則的使命であれば、その使命を達成するための会議への出席は本来業務である。

しかし、多くの場合、関係者はそのようには受け取らず、会議への出席を追加的な仕事と考え、日当などのインセンティブを期待する。本来あるべき原則的使命と、関係者が認識している業務責任とが、必ずしも一致しておらず乖離が見られる場合が多い。行政サービス提供の改善を日常業務の中で定着させていくためには、それが行政組織にとって原則的使命として具体的に定義され認識される必要があるが³⁴、バ国においては、現場限りで困難だけでなく、部局限りでも困難な場合が多い。これが、これまで見てきた行政サービス提供の構造である。すなわち、現状における課題の根幹は、行政サービス提供の改善を本来業務として可能にする行政組織の原則的使命を適切に定義することが困難ということである。

もともと、行政サービス提供の改善の視点として着目してきたボトムアップのコミュニケーションが、行政組織の原則的使命を定義する上においても有効であり得る。特に、行政と住民の接点の形成を伴う場合、政権の存在意義の基盤たる国民からの支持を背景とするからである。

ここでも重要なのは、BCS 特に *Administration Cadre* を巻き込むことであるが、その際に彼らの存在意義に関して不安感を抱かせないことが重要と考えられる。多くの改革の試みが、有形無形の抵抗にあってきたのは、行政システムの根幹を担う BCS という集団に不安感が生じるからではないかと考えられるからである。BCS という集団には、直接的な働きかけよりもむしろ、現場での行政サービス提供の改善を認知してもらうという意識の対象を外に置いた働きかけが有効ではないかと推測される。実際に、個々の BCS 行政官は、現場での行政サービス提供改善の事例に非常に肯定的に反応するし、国民にとっての行政システムの価値が高まることに純粋に誇りを感じているように見受けられる。

バ国の行政サービス提供の構造においては、円滑なコミュニケーションは容易なことではないことをみてきた。そして、コミュニケーションとしては、現場の実情をボトムアップで伝えること、現場での意義ある対応を認知していくことが求められることを示した。このようなコミュニケーションに配慮した上で、まずは、現場限りでも可能なことに取り組むことが出発点になり得ると考えられる。行政サービス提供の構造で見てきたように、部局の *Upazila* の事務所長は、組織的には最末端の行政官であるが、*Upazila* ではトップ・マネジメントであり一定の裁量があ

³⁴ 組織の働きを *inputs*→*conversion process*→*outputs* ととらえ、その果たすべき役割を *primary task* として分析する理論として *open systems theory* がある。Roberts (1994) 参照。

る。この Upazila 事務所長の裁量に着目し行政サービス提供の改善に取り組み、それを上位行政官が認知していくことが、現場レベルでの行政組織の原則的使命を適切に定義していく始まりとなるのではないだろうか。この時に、行政と住民との接点が、行政組織の原則的使命の現場レベルでの、関係者による共通認識形成に働くものと考えられる。

バ国では、例えば、CSCMP が Citizen's Charter の定着・普及に取り組んでいるが、これはまさに、行政組織の原則的使命を住民とのコミュニケーションの下に定義しようとするものである。その実質化においては、上述の行政と住民の接点の形成、ボトムアップのコミュニケーション、Upazila レベルの裁量内での取り組みの認知といった観点が有用だろう。その他の取り組みにおいても、現場レベルの日常業務という観点、それを上位行政官が認知するという観点が重要と考えられ、各取り組みが相まって、行政組織の原則的使命が適切に定義され、行政サービス提供の改善が本来業務の中で生じはじめ、多くの人々が求める変化の兆しとなるのではないだろうか。

根底においてもっとも重要なことは、行政サービスの受け手である住民に焦点を当てること、現場での実際の取り組みを行政システムの中で認知していくことのように思われる。既に多くの革新的な取り組みが動き始めている現在、バ国における行政サービス提供の改善を達成するための好機が訪れていると言えるのかもしれない。

参考文献

Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh 2009*, 2010

Bangladesh Public Administration Training Centre, *TRAINING CALENDAR 2010-2011*, 2010

Hasan, *PLACEMENT OF DEPUTY SECRETARIES IN BANGLADESH SECRETARIAT: A CRITICAL ANALYSIS*, 2010

Hiatt, Jeffrey M., *ADKAR: a model for change in business, government and our community*, Prosci Research, Loveland, Colorado, USA, 2006

Kim, and Monem, *Civil Service Reform in Bangladesh: All Play but Hardly Any Work*

Ministry of Establishment, *Initiatives for Civil Service Reform Program Working Paper*, 2009

Ministry of Establishment, *PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING POLICY*

Ministry of Establishment, *Citizen's Charter: a Manual*, 2010

Ministry of Finance, *Bangladesh Development Forum Dhaka 15-16 February, 2010 CONCLUDING STATEMENT OF CHAIR WITH AGEED ACTION POINTS*, 2010

Ministry of Finance, *Medium Term Budget Framework 2010-11 to 2012-13*, 2010

Planning Commission, *Steps Towards Change National Strategy for Accelerated Poverty Reduction II (Revised) FY 2009-11*, 2009

Planning Commission, *ANNUAL DEVELOPMENT PROGRAMME 2010-2011*, 2010

Roberts, Vega Zagier, "The organization of work Contribution from open systems theory" in Obholzer, Anton et al (eds), *the unconscious at work*, East Sussex, UK, Routledge, 1994 (2011)

United Nations, *PEOPLE'S REPUBLIC OF BANGLADESH Public Administration Country Profile*, 2004

Van de Pol, Peter, *Managing Change, Complexity and Context*, UNDP, 2009

Whitney, Diana et al, *The Power of Appreciative Inquiry A Practical Guide to Positive Change*, 2003 (株式会社ヒューマンバリュー訳, 『ポジティブ・チェンジ～主体性と組織力を高める AI～』株式会社ヒューマンバリュー, 2006, (初版第4刷, 2011)

JICA, 2006, *バングラデシュ人民共和国 公務員研修能力強化プロジェクト事前評価調査報告書*

中村専門家, *バングラデシュ 開発援助と援助 (バングラデシュ援助入門マニュアル)*, 2000