

バングラデシュのガバナンス改善へ向けて ～都市ガバナンス支援の経験に基づく考察～

渡辺 広毅^{*} 安西 尚子[†] 房前 理恵[‡]

要約

バングラデシュは 2000 年代以降、安定した経済成長を遂げてきたが、公共セクターにおけるガバナンスの課題は依然として深刻である。特に、2024 年 8 月に発生した政変は、経済成長の恩恵が社会全体に還元されていない現実を浮き彫りにした。現在、暫定政府は、行政改革委員会をはじめ複数の改革委員会を設置し、抜本的な制度改革を検討している。

本稿は、JICA 協力による「都市機能強化プロジェクト」を通して明らかになった都市ガバナンスの課題を整理すると共に、バングラデシュの公務員制度および人材育成システムの課題を考察する。都市ガバナンスでは、法令未整備、財政制度の不明確さ、人事・組織運営の硬直性、市民参加の不安定さ、専門人材不足といった多層的な課題が明らかになった。そして、これらの課題に影響を与える共通要因として、上級公務員 (BCS 行政職) に過度に依存する中央集権的な人事制度、専門性を重視しないキャリア形成、人材育成システムの不備等、現行公務員制度の構造的特徴が確認された。

これらの考察を踏まえ、本稿は今後の協力アプローチとして三つの方向性を提言する。第一に、地方行政の基盤を成す制度・構造面への継続的支援である。具体的には、法制度整備、財政制度改革、市民参加促進を通じた自治体機能強化に加え、日本や諸外国の知見を共有する国際的政策プラットフォームの形成・活用が求められる。第二に、公務員の政策形成・実行能力を高めるため、実務課題を題材とした問題解決型・実践型研修の導入を通じた人材育成支援を強化する必要がある。第三に、公務員制度改革を見据えた専門性強化に資する人事制度の再設計に対する協力である。特に、クラスター制度の導入や専門研修体系の整備が重要である。

本稿で提案する公務員制度改革の方向性は、暫定政府が行政改革委員会を通じて策定した改革案の枠組みとも合致している。今後の改革の具体化と運用支援において、日本の寄り添い型協力の重要性は高まっており、制度・組織・人材の三層にわたる包括的な協力を通じて、バングラデシュのガバナンス強化に貢献していくことが期待される。

キーワード: バングラデシュ、都市ガバナンス、行政改革、公務員制度、人材育成

^{*} JICA 長期専門家 公共政策アドバイザー (watanabe.hiroki.pfa@gmail.com)

[†] アイ・シー・ネット(株)コンサルタント (anzai.naoko@icnet.co.jp)

[‡] アイ・シー・ネット(株)コンサルタント (fusamae.rie@icnet.co.jp)

ナレッジ・レポートは、開発、開発協力に関する知見の共有・深化に資することを目的として、JICA 事業関係者が自らの経験、知見に基づく論考を比較的自由な形式で発表するものです。なお、そこで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

はじめに

バングラデシュは 2000 年代以降、縫製産業を中心とした輸出拡大や海外労働者からの送金増加等を背景に、年平均 6%を超える経済成長を維持してきた。しかし、こうした経済的前進にもかかわらず、公共セクターのガバナンス¹に依然として深刻な課題を抱えている。特に 2024 年 8 月に発生した政変の契機となった大規模な学生運動は、成長の恩恵が社会の隅々にまで波及していない現実、ならびに長期にわたるガバナンス不全に対する市民の強い不満を象徴するものであった。

現在、バングラデシュでは暫定政府の下、ガバナンス体制の再設計に向けた政策転換が求められている。そのため、憲法、司法、選挙、汚職防止、警察、行政、地方自治など計 11 の分野において改革委員会が設置され、各委員会から最終報告書として改革案が提示されている²。2026 年に予定されている後発開発途上国 (LDC) からの卒業を見据え、ガバナンス改善は、国内における暫定政権への正統性確保のみならず、国際的な信用を維持するうえでも極めて重要な政策課題となっている。

国際協力機構 (JICA) は、バングラデシュにおいて長年にわたり、地方行政を中心としたガバナンス分野の協力を展開してきた。特に中核都市における行政サービスの向上と制度的能力の強化を目的とした「中核都市機能強化プロジェクト」および、その後継フェーズにおいては、都市行政の透明性、説明責任、住民参加といったガバナンスの基礎的側面の改善に資する各種取り組みが実施されている。

本稿では、これら都市ガバナンス改善に向けた取り組みと課題を検討するとともに、バングラデシュのガバナンスにおける構造的な課題の一つである公務員制度および人材育成システムについて俯瞰的に分析する。あわせて、公務員人事制度の硬直性、ジェネラリスト偏重の配置、人材活用の非効率性といった要素が、いかにして政策実行能力やサービス提供の質に影響を与えてきたかを考察する。最後に、これらの分析を踏まえ、制度改革と人材育成を両輪とするガバナンス強化への協力アプローチを提示する。

1. バングラデシュのガバナンス概観

バングラデシュは、2000 年代に入り安定した経済成長を開始し、2015 年には世界銀行の基準による低中所得国入りを果たした³。その後、高度経済成長局面を迎え、一人あたり名目 GNI が、2016 年にパキスタンを、2019 年にはインドを追い越した。直近 2023 年の GDP 成長

¹ ガバナンスは広範な概念を含み、主要国際機関・ドナー間で合意された定義がある訳ではない。本稿では、JICA (2004) の「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営の形」を採用する。

² 各委員会の報告書 (ベンガル語) は内閣府のウェブサイトに掲載されている (<https://cabinet.gov.bd/site/page/9a3362b0-f9cb-4e6d-ac8f-20ac5931523f>)。

³ 世界銀行の 2024 年度所得水準別分類は、一人当たり GNI が 1,135 ドルを低所得国、1,136 ドルから 4,465 ドルを低中所得国、4,466 ドル～13,845 ドルを高中所得国、13,845 ドル以上を高所得国と定めている。

率は 5.9%、一人あたり GNI は 2,860 ドルである。約 1 億 7 千万の人口を擁し、同年の経済規模 4,939 億ドル(名目 GNI)は、マレーシア、ベトナムを上回り、タイに近づく勢いである(図 1)⁴。

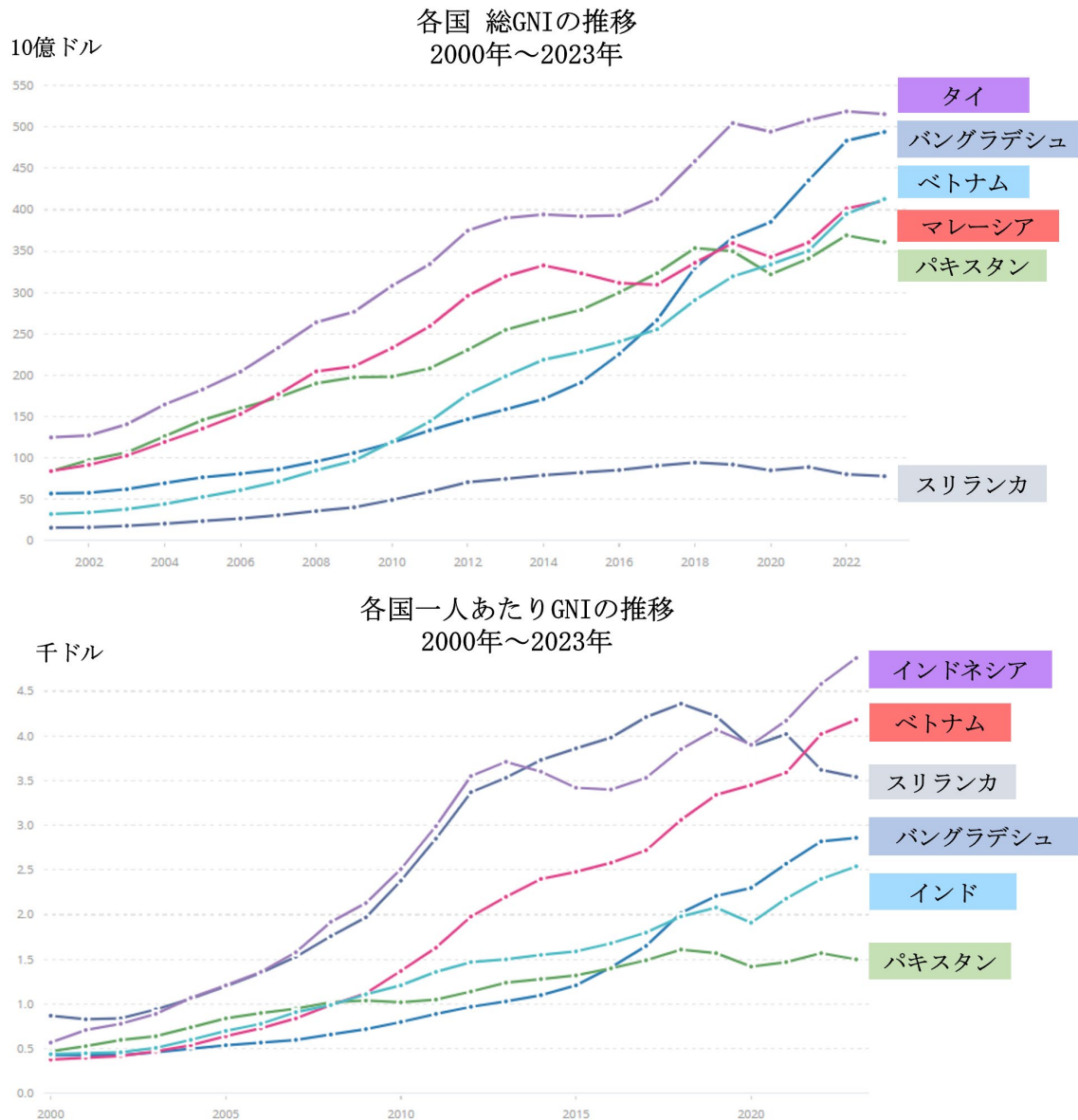


図 1 各国の総 GNI、一人あたり GNI の経年推移

出所:世界銀行より著者作成

顕著な経済発展が見られる一方、ガバナンス成熟度の観点からは、停滞しているのが現状である。世界銀行による世界ガバナンス指標 (Worldwide Governance Indicator: WGI) を見ると⁵、

⁴ 他方で、2024 年 12 月に暫定政府が発表した「ホワイトペーパー」では、前アワミ連盟政権下における統計操作の可能性について報告されている。同報告書は、GDP 成長率や一人あたり GNI、インフレ率などの経済指標が、政治的目的のために操作されていたと指摘している。

⁵ ①国民の発言力と説明責任、②政治的安定と暴力の不在、③政府の有効性、④汚職の抑制、⑤規制の質、⑥法の支配の指標から構成される。各指標は複数のデータソースから構成され、パーセプションに基づきスコア化される。

いずれの指標においても 2000 年以降大きな改善がみられていないことが分かる(図 2)。

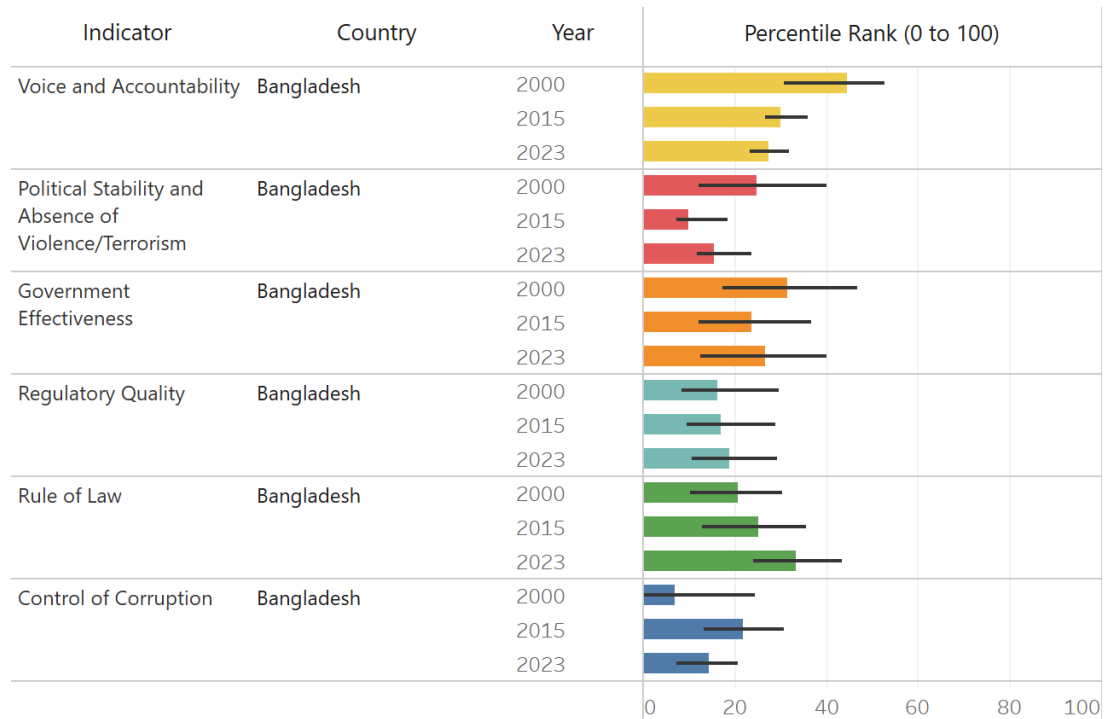


図 2 世界ガバナンス指標の推移(2000、2015、2023年)ⁱ⁶

出所:世界銀行より筆者作成

具体的には、低中所得国入りを果たした 2015 年の 1 人あたりの GNI が 1,350 ドルから 2,880 ドル(2023 年)に倍増しているのに対し、「政府の有効性」と「規制の質」は進展なし、「国民の発言力と説明責任」および「汚職の抑制」については逆に後退している。また、政府の財政健全性と運営能力の指標の一つである GDP に占める税収の割合を見ても、バングラデシュの 7.6%(2021 年)は、低中所得国の平均 12.3%(2018 年)はおろか、低所得国の平均 10.1%(2016 年)と比較しても顕著に低い(図 3)。

ⁱ⁶ 色付きの棒グラフは各年(2000 年、色付きの棒グラフは各年(2000 年、2015 年、2023 年)におけるバングラデシュのガバナンス指標の「パーセンタイル順位(0~100)」を示している。黒い横線は推定値の不確実性(信頼区間)を表しており、評価値に一定の誤差幅があることを示している。

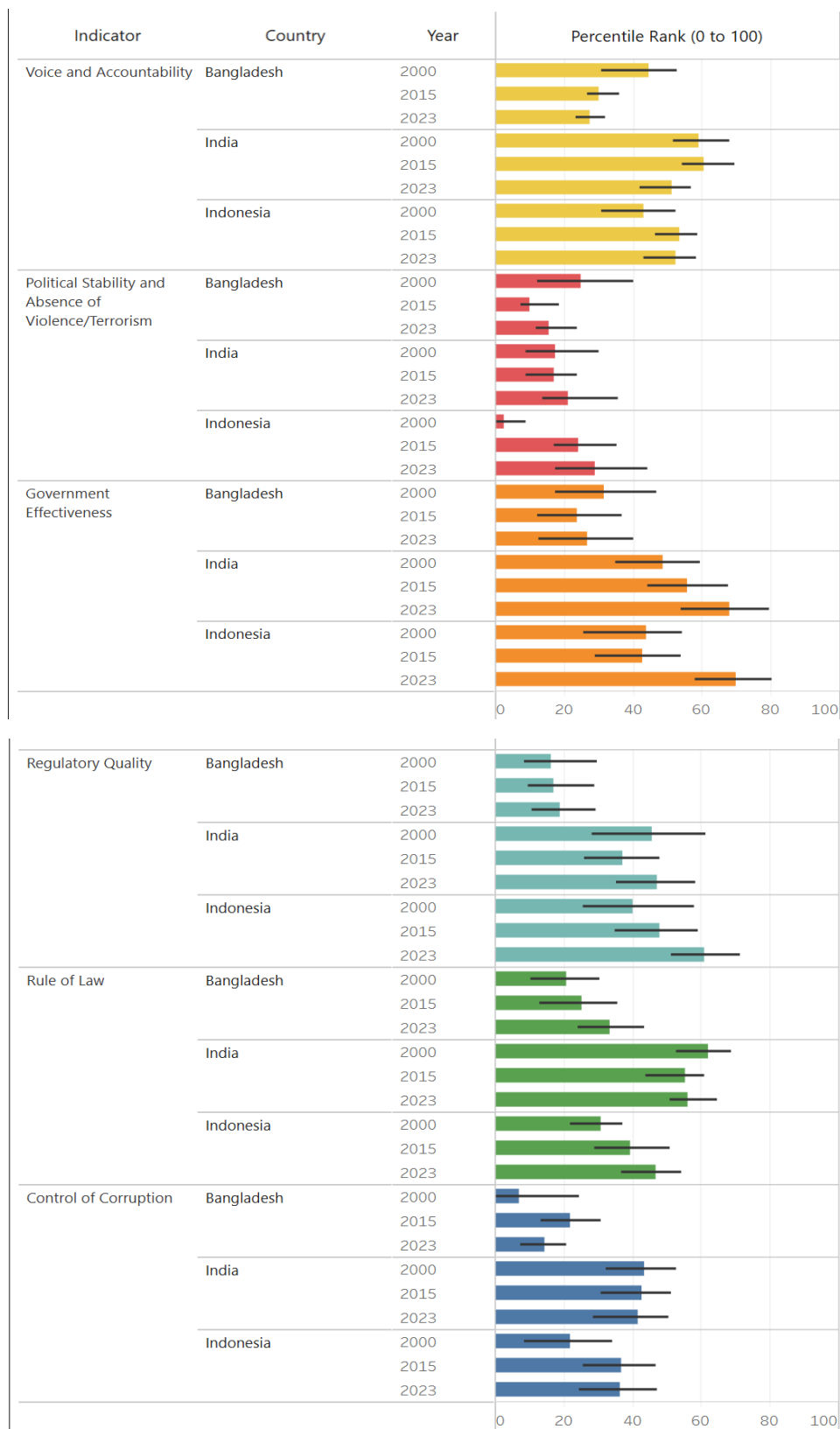


図 3 世界ガバナンス指標インド・インドネシアとの比較

出所:世界銀行より筆者作成

例えば、2022 年に高中所得国入りしたインドネシア(2023 年一人当たり GNI4,870ドル)、世界第 5 位の経済大国であるインド(同 2,540ドル)、そして高中所得国の平均(同 10,585ドル)と比較すると、バングラデシュは 6 つのガバナンス指標すべてにおいてこれらの国を下回っていることが分かる。特に、「国民の発言力と説明責任」、「政府の有効性」、「規制の質」、「汚職の抑制」においては半分にも達していない。2024 年 8 月に起きた政権交代の契機となった公務員制度改定(公務員採用における特定枠クォータ制度の再導入)に対する学生抗議活動の根底には、好調な経済成長の影で長年にわたり蓄積されてきたガバナンスの不正不正・不透明性・非効率性に対する社会全体の不満があったと言えるであろう。

後発途上国卒業を間近に控え、その後の高中所得国入りを目指すバングラデシュにとって、他国の経験からも、複合的な取り組みによるガバナンスの改善は重要な課題である。以下、同国で JICA が重点的に協力してきた地方行政分野に焦点を当て、その中でも特に急激な都市化への対応が求められている都市自治体について、具体的な課題と改善アプローチを検討する。

2. バングラデシュの地方行政と都市自治体

バングラデシュの行政機構は、中央政府と 5,800 を超える地方自治体から成る。全国は上位より管区、県、郡、ユニオンの行政区分に分かれ、ユニオン以外の 3 層には中央政府の地方事務所が置かれ、治安維持、中央政府所管の行政サービス実施、中央政府政策・施策の実施・監督・促進、開発活動の調整、災害管理などにあたっている。地方自治体は、県以下の各行政単位に県評議会、郡評議会、ユニオン評議会が、都市部には中核都市と地方都市がそれぞれ個別の法により設置されている(図 4)⁷。県評議会以外は基礎サービスの提供に関わる。

各自治体は意思決定機関としての議会を有し、都市自治体、ユニオン評議会の議会は直接選挙により選出された首長および議員から、郡議会は直接選挙による首長および副首長と郡内のユニオン評議会と地方都市の首長から構成される。県議会には間接選挙が導入され

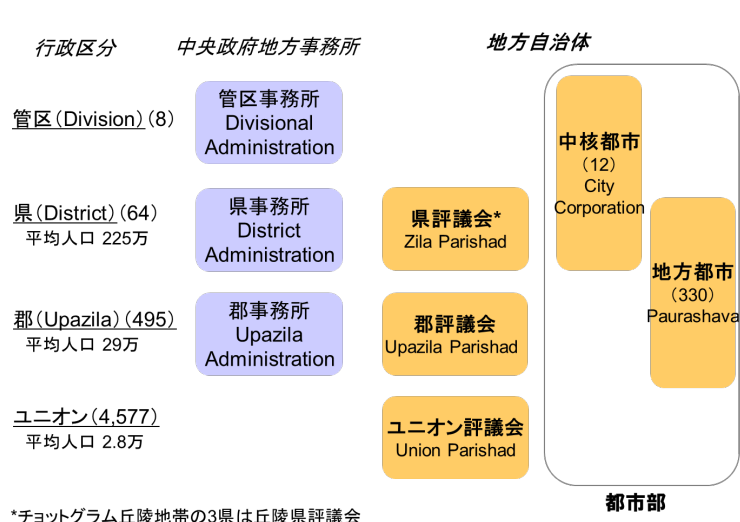


図 4 バングラデシュの地方行政構造

出所: 国際協力機構(2024)を元に情報を更新

⁷ 統一法や地方分権化政策の不在により、分権化の方向性は明確でなく、また、地方自治体の構造や自治システムの一貫性の欠如、役割や分掌の自治体間重複や不明瞭さ、サービス水準の大きな相違などの問題が存在する。これに対し、暫定政府の諮問機関として設置された地方自治改革委員会は、2025年4月20日に政府に提出した報告書において統一法の原案を起草した。報告書(ベンガル語)は内閣府のウェブサイトに掲載されている。(<https://cabinet.gov.bd/site/page/9a3362b0-f9cb-4e6d-ac8f-20ac5931523f>)。

ている⁸。

自治体の監督官庁は地方行政・農村開発・組合省の地方行政総局 (LGD) であり、その傘下に、地方自治体人材の研修を担う国家地方行政研修所 (NILG) が設置されている。

地方自治体は設置されているものの中央集権度は高く、分権化は進んでいない。政府歳出全体に占める地方自治体歳出合計は 7% 程度で、途上国平均 (18.8%) と比較しても非常に低い⁹。都市自治体以外は独自の執行部門を持たず、中央政府出先機関が域内の基礎サービスのほとんどを自らの予算で実施しているのに対し、都市自治体は自らの行政部門と一定程度の独自財源を持ち、基礎サービスの多くを実施する。

都市自治体は、人口、人口密度、域内の産業分類や経済的重要性等の基準により政府が設立を決定する。中核都市の場合は、インフラの状況や歳入レベル、世論も勘案される。地方都市の人口は、1 万人未満から最多で 38 万人と幅広い¹⁰。中核都市の人口は 42 万人から 599 万人である¹¹。中核都市法 (2009)、地方都市法 (2009) に定められる自治体の機能はほぼ同じで、任意機能も含め、表 1 に示した分野に大別される。

表 1 都市自治体の機能分野

1. 公衆衛生	8. 給水・排水	15. 動物管理	22. 危険物取締り
2. 出生・死亡・婚姻登録	9. 公共水路	16. 都市計画	23. 墓地・火葬場
3. 伝染病	10. 公共漁場	17. 建物規制	24. 植林・公園・森林
4. 保健・母子保健所	11. 食品・飲料	18. 道路	25. 貯水池・低地
5. 公衆衛生促進	12. 公共マーケット	19. 交通整理	26. 教育・文化
6. 病院・診療所	13. 民間マーケット	20. 公共の安全	27. 社会福祉
7. 医療・救護・保健教育	14. 屠殺場	21. 災害管理	28. 開発

出所: 中核都市法 (2009 年)、地方都市法 (2009 年) を基に筆者作成

組織構成は中核都市の場合、都市ごとに異なるが、管理、会計、歳入、エンジニアリング、保健／公衆衛生、廃棄物管理／清掃、社会福祉・スラム開発の部局は概ね共通している。地方都市は管理、エンジニアリング、保健・清掃の 3 部局から成る。両都市とも幹部の人事権は中央政府が持ち、職員の採用も中央政府の承認を要するが、後述するように、中核都市ではそうした権限の複雑化が障害となって採用が進んでいない¹²。

都市化が急速に進むバングラデシュでは、2035 年には人口の半数以上が都市部に集中する見通しであり、国全体の持続的成長のためには特に規模の大きい中核都市の役割が重要となっている¹³。しかしながら、後述するように、集権的制度の下、法令や政策の不備、都市に係

⁸ 丘陵県評議会には直接選挙制度が適用されることになっているが、30 年間以上選挙は実施されていない。

⁹ World Bank and Swiss Development Cooperation (2019)。

¹⁰ Bangladesh Bureau of Statistics (2024)。地方都市法では人口 5 万人以上が設立要件の一つとされる。

¹¹ Bangladesh Bureau of Statistics (2023)。

¹² 前述の地方自治改革委員会は、こうした問題にも鑑みて、地方公務員 (Local Government Service) 制度の設置、自治体職員の職制・人数決定や採用・配置の一括管理、都市専門職の設置などを提言した。

¹³ 首都について、地方自治改革委員会は、南北に分かれているダッカ市と近隣地域を合わせたダッカ

る財政、政府内の仕組みや手続きに関する課題が山積し、都市機能発揮のボトルネックとなっている。

3. 都市ガバナンスの課題と改善の取り組み

JICA では、「中核都市機能強化プロジェクト(C4C)」及び「都市機能強化プロジェクト(C4C 2)」¹⁴を通じて、政府及び各都市を対象にガバナンス改善を支援してきた。都市のガバナンスのためには、都市計画、インフラ、環境、社会など広範な分野の政策・施策・計画立案と実施が必要となるが、両プロジェクトでは行財政、市民参加、人材育成に係る制度・仕組みと実践を主な対象としており、本稿ではそれらを「都市ガバナンス」と称する。都市ガバナンスの制度的基盤は、2009 年制定の中核都市法であるが、同法の主な側面を中心に都市ガバナンスの課題について両プロジェクトを通じて得た情報・知見を基に整理し、プロジェクトでの取り組みと到達点について事例を紹介する。都市を題材として、バングラデシュの「ガバナンスに問題がある」とはどういうことか、どのように解決できるのかについて具体的に説明することを意図している。

3.1 都市ガバナンスの課題

中核都市法は都市の設置や機能に係る基本的原則をほぼ網羅するが、同法実施の上では課題が多い。また、中核都市のガバナンスに関しては、同法範囲外の事柄についても多くの課題が存在する。C4C および C4C 2 では、各種調査・インタビューを通じて、これらの課題を把握・整理してきた。その結果を総合的に整理したものが、図 5 である。以下、本図にしたがい、法令、人事・組織、財政、計画、行政サービス、市民参加、人材育成の7つの側面について主な課題を述べる。特に人事・組織と財政については、法令上の不備が大きく影響するが、重要性に鑑みて別課題として切り出し整理する。

大都市圏を管轄する首都政府(Capital Government)を設置し、首都ガバナンスを強化することを提言している。

¹⁴ Project for Capacity Development of City Corporations(通称 C4C、2016～2021 年)、Project for Strengthening Capacity for City Corporation(通称 C4C 2、2022～2025 年)。2024 年 8 月の政変後、全市長が解任され、官僚や民間人が市長権限を持つ Administrator として任命されたが、各中核都市は通常業務継続中。一部都市では、前回選挙で落選した当時の野党候補が、選挙不正を認める裁判所判断を得て市長に就任するといった動きもある。

中核都市法の実施に係る重要課題		同法範囲外の重要課題	
中核都市法 （2009年制定） 主に下記につき規定（全126条、別表8点） <ul style="list-style-type: none"> ■ 設置要件 ■ 選挙（市長及び議員） ■ 本会議、常任委員会 ■ 首席・次席行政官（政府出向）及び職員（独自採用、必要に応じ政府出向） ■ 行政サービス機能 ■ 財源 ■ 都市計画、開発計画 ■ 予算書・決算書、行政報告書作成 ■ 情報公開 ■ 罰則と課徴金 ■ 起草する省令・条例一覧 	法令 ① <ul style="list-style-type: none"> ○ 下位法令の不備：省令・条例の新規起草或いは改正が必要。 ○ 法令に係る職員・議員の理解不足。 	法令 ① <ul style="list-style-type: none"> ○ 都市の行政サービス（規制業務を含む）に係る各省庁所管法令に都市の役割への言及がない場合が多い。 	組織 ② <ul style="list-style-type: none"> ○ 組織図は各都市が案を作成し、3省と全次官会議の承認を得る行政上の仕組みが定着。承認に通常数年～10年以上要する。
	人事 ② <ul style="list-style-type: none"> ○ 職員等の採用は省令で定めるはずだが、統一省令はなく、各都市が案を作成。組織図の政府承認（右記）まで採用は出来ない。 		
	財政 ③ <ul style="list-style-type: none"> ○ 交付金の存在と26独自財源等につき条項があるが、財政制度全体の観点から欠如。税省令はあるが曖昧さをはらむ。 ○ 予算・会計・決算に係る規定はあるが、省令・様式が古く活用されず。 		
	計画 ④ <ul style="list-style-type: none"> ○ 都市計画策定権限があるが、殆どの都市にて別法令を根拠に公共事業省傘下の開発庁が所掌し、都市と情報共有もされない場合が多い。 ○ 開発計画策定に係る規定欠如。 		
行政サービス ⑤ <ul style="list-style-type: none"> ○ 28のサービス提供分野があるが、多くにつき下位法令の不備や業務プロセスが不明確といった課題がある 		財政 ③ <ul style="list-style-type: none"> ○ 交付金の大半は政府承認された開発事業に紐づく。一括交付金の配賦は恣意的。 ○ 土地は国（土地省）が直接課税するなど、独自財源制度の妥当性は度外視されたまま、政府は都市の「財政的自立」を促す。結果、都市はビジネスに参入。 	人材育成 ⑦ <ul style="list-style-type: none"> ○ 自治体研修機関が設置法に基づき職員・議員の研修を担うが、中核都市に対しては研修がほとんどできておらず、特に専門研修の機会が非常に少ない。
市民参加 ⑥ <ul style="list-style-type: none"> ○ 情報公開に関する規定はあるが、市民の理解促進、市民啓発、市民参加については既定なし。 			

図 5 都市ガバナンスの主な課題

3.1.1 法令

法律を具体的に施行するためには通常、省令、条例、通達、通知といった下位法令が必要であり、中核都市法でも省令と条例の対象事項を列挙している。C4C にて、通達・通知等も含めて下位法令の一元管理がされていない法令を収集して分析し、LGD 及び中核都市関係者と議論した結果、合計 45 の対象につき下位法令の改正或いは新規起草が必要であることが判明した。バングラデシュには、英領インド時代、東パキスタン時代、1971 年の独立後のそれぞれの時期に導入された都市関連省令が存在するが、殆どは現在の体制・実態にそぐわないか、矛盾を抱えており、改正が必要である。また、未起草の省令も多数ある。自治体が起草権限を持つ条例については、2015 年の時点で 1 件だけが採択されていた。中核都市職員からは、多くの場合、省令・条例の不備が行政サービス提供上の障害となっているとの声が上がっている。C4C では一部の下位法令起草につき支援したが、起草のための公務員の調査・分析力、論理力に改善の余地は多く、進捗は遅れている。

加えて、都市レベルでは、市長や議員、また職員の間でも、法令への関心は高くはない。2016 年の時点で、中核都市法を読んだことがなく、都市が条例作成権限を持つことを知らない議員が多数存在した。その後状況は改善しているが、職員が条例案を作成し、市長・議員が的を射た検討を行うにあたり、既存法令読解、調査・分析、論理的思考といった諸側面の能力に関する課題は多い。

3.1.2 人事・組織

中核都市法では職員ポストを省令にて定めるとしているが、全都市に必要な職員ポストや採用から退職までの諸手続きを統一的に定めた省令は存在しない。代わりに、各中核都市が起案して個別に政府承認を受ける仕組みとなっており、その手続きに長時間を要する。手続きは、各都市組織図と人事省令の二段階に分かれる。まず組織図について、各都市は政府決定による都市設置後に自ら組織図を起案して政府承認を受け、また、都市域拡大や業務増加により組織図更新が必要となれば、更新版につき政府承認を受ける必要がある。さらに、組織図承

認後に承認済ポストを組み込んだ人事省令案を各中核都市自ら起案する慣行となっている。組織図については、人事省と財務省が、政府機関の職員ポストに係るガイドラインをそれぞれ発行しており、それらが中核都市にも適用され、主管省の

LGD による承認後、人事省、財務省¹⁵の承認を経て、内閣府主催の全次官委員会に付託され、そこで承認された後、当該中核都市による人事省令起案、LGD による承認、法務省による審査と官報掲載と、気の遠くなるような手続きを経て初めて新規ポストの採用や在職中職員の昇進が可能となる(表 2)。

表 2 都市組織図起案から新規採用開始までのプロセス

組織図	中核都市	起案
	LGD	都市局による検討・承認
	人事省	組織運営局による検討・承認
	財務省	3 局(支出管理、国営企業、給与)による検討・承認
	内閣府	全次官委員会へ付託、承認
⇒最終承認後、財務省確認を経て LGD から都市に通知。		
人事省令	中核都市	起案
	LGD	都市局による検討・承認
	法務省	法令審査、官報掲載
⇒この後 CC での新規採用が可能となる。		

出所:筆者作成

各段階で中核都市への質問や指示が出され、新設 10 年後に初めて組織図が承認された中核都市や、10 年以上経っても未承認の中核都市もある。大都市圏では、上下水道機能の政府公社から中核都市への移管も進むが、人員増のための組織図更新についても政府承認が必要であり、都市化への迅速な対応が阻まれている。

3.1.3 財政¹⁶

地方自治体の財源は、通常、政府からの交付金・補助金と自主財源収入で構成される。中核都市法では財源として政府交付金と自主財源につき定め、後者については省令が詳細を規定する。同法及び政府決定に基づく財源構成は表 3 のとおりである。予め政府承認を受けた開発事業向け紐付き資金が大きな割合を占め、中核都市の裁量に任される一括交付金と自主財源は、都市と年度による

表 3 都市の主要財源

交付金	歳入合計の 約 50～80% (うち約 80～90%が 承認済開発事業用 資金)	承認済開発事業用資金 (ドナー資金を含む)
		一括開発交付金
		一括経常費交付金
独自財源	歳入合計の 約 20～50%	建物所有税
		不動産取引税(国税の 2%を配分)
		事業所税
		広告税
		各種料金・リース料等

出所:筆者作成

が、30～60%程度となっている¹⁷。交付金の配賦基準は公開・説明されることなく不透明であり、

¹⁵ 国家公務員の間では、中核都市は政府傘下機関と捉える見方もあり、一方で財政的に自立すべきとの発想も多く、中核都市が自治体だという認識は流動的である。中核都市組織図承認に財務省の国営企業担当局も関与するのは、その一端を表している。

¹⁶ 途上国の自治体財政のあり方や課題については Shah(2007)、固定資産税については Kelly et al. (2020)、事業税については Devas & Kelly (2001)などが詳しい。C4C では、これら文献の概要や日本の地方財政に係る研修を LGD 及び全中核都市関係者を対象に数回実施した。バングラデシュの自治体財政に関する調査としては、The World Bank Group (2019, 2020)などがあるが、政府によるデータ一元管理が行われないため推定値のみが示され、また、法令上の課題は度外視されている。

¹⁷ C4C 2 にて収集・整理した全中核都市過去 5 年分の予算と実績データに基づく。

自治体間で不公平が生じていると同時に、自治体の歳入と歳出の予測可能性を損ねている。通常自治体の有力な自主財源である固定資産税については、自治体は建物だけに課税できるが¹⁸、評価額の市場価格との乖離、課税対象把握が網羅的でないこと、恣意的な控除や免除など、制度・実態上の課題が多い。また、事業税もあるが、省令上の適用対象が曖昧で、かつ税額表が複雑すぎるために徴収が制約されている。中核都市の機能に鑑みた適正な財源の在り方という観点からの検討は進んでいないにもかかわらず、政府官僚からは「都市は政府に頼らず財政的に自立すべきだ」といった発言が相次ぐ。そのため中核都市は、ショッピングモールなどを建設してリース料・賃料を稼ぐなどの方法による財源獲得を目指し、民間と競合する傾向がある。

また、財政運営と説明責任の基盤となる予算作成、執行、報告、公表という一連の流れにも課題があるが、これについては後述する。

3.1.4 計画

中核都市法は、中核都市による都市計画と開発計画の作成を定めるが、殆どの都市域では公共事業省傘下の開発庁が別途設置され、同庁が都市計画作成と実施（建設許可発行など）を直轄する体制となっている。中核都市は開発（インフラ整備）事業の計画と実施のためにも、土地利用を決める都市計画の作成と実施のプロセスに参画することが重要だが、開発庁長官と市長の関係いかんでは中核都市に情報共有すらされないことが多い。開発庁が存在しない都市域では中核都市が都市計画を作成するが、承認権限は自治体監督官庁の LGD にあり、後述する専門性不足のため、LGD に提出された都市計画案は棚上げされることが多い。そうした中核都市では根拠なしに建設許可を発行してインフラ事業を計画・実施せざるを得ない状況に置かれている。農村部では参加型開発計画作成の仕組みが長年蓄積されてきた一方で、こうした事情も影響し、中核都市では開発計画作成は制度上の裏付けがないままプロジェクト毎に行われ、市長の意向に左右されることが多い。野党系議員は、選出区間の予算配分が与野党間で不均等であるため、野党系の選挙区ではインフラ整備が遅れる傾向にあると、指摘する。また、与党系議員にとっても開発予算の配分方法は明確ではなく、議員からは選挙区毎の予算配分を求める声があがっている。すなわち、計画作成と資金配分の公平性を確保する手段が整備されていない状況にあるといえる。

3.1.5 行政サービス

都市機能 28 分野（表 1）について、それぞれ中小分類の機能が定められているが、これらの現状について複数の中核都市の職員に聴取したところ、インフラ・機材の不足に加え、前述した法令の不備、中核都市内部の業務プロセスの不明瞭さ、外部委託や連携の仕組みの不備といった課題が挙げられた。また、集権的制度の下、政府機関や公社が都市管轄域で多くの行政サービスを直轄するため、例えば、道路庁による国道の建設や水開発庁による貯水池や運河の建設が、中核都市との情報共有もなく開始されたり、上下水道公社、ガス公社、電力公社が中核都市と調整せずに道路を掘削したりする事態が発生する。また、中核都市の役割

¹⁸ 中核都市法と税省令に“buildings and lands”対象とあるが、中央の土地省が別途土地税を課す法律があり、中核都市（及び他自治体）の課税対象は建物に限定される。法令の整合性問題の一例でもある。

である食品安全検査については、国の複数機関も並行して所掌するため、事業者側の多大な負担となるという例もある。集権的体制は国のかたちの一つの在り方ではあるが、バングラデシュの都市においては、各機関の役割分担や調整方法が未整備の場合が多く、都市の機能発揮の妨げとなっている。

3.1.6 市民参加

中核都市法には、情報公開法(2009 年制定)を受けて、予算書や年次報告書の公開、市民請求による他関連情報の開示など、情報公開に係る基本規定が盛り込まれているが、対市民広報・啓発や市民参加に係る法令上の定めはない。情報公開についても、市長による予算額や実施事業の公表に留まり、決算書および議会本会議や各種委員会の議事録は非公開の場合が多い。関連法令や手続きのウェブサイト掲載はあるが、市民が理解できるかという観点は薄い。SNS や動画による広報活動は盛んであるが、市長の活躍に焦点が置かれ、市民のフィードバックや意見を得る方法も市長の意向に左右されがちである。これら課題に関しては、後述するように、C4C と C4C 2 にてガイドライン等の作成・発行と各中核都市での実施を支援し、一定の改善がみられている。

3.1.7 人材育成

中核都市の人材育成は第一義的に LGD の役割であるが、指針や計画といったものはない。自治体の研修を担う LGD 傘下の NILG は非常に小規模で、ユニオン評議会、郡評議会、県評議会を対象とする基礎行政研修が業務の中心である。中核都市に対する研修は、議員の基礎研修以外ほぼ手付かずで、2023 年、2024 年によりやく職員に対しても基礎的な行政研修が行われたが、ニーズ調査に基づいた十分な準備がされていたとは言い難い。専門研修の制度はなく、特定分野の研修機会は、多くの場合、ドナー支援プロジェクトによるものに限られる。結果として、インフラ整備や公衆衛生、保健、財政管理といったプロジェクトの対象になりやすい分野以外では研修機会はほぼない。中核都市による自主研修実施は、ごく一部の大規模都市に限られている。これらの課題は地方都市の人材育成にも共通していたが、地方都市に対する研修は JICA の協力等により政府指針・システムの整備、プログラム開発の点で近年改善が進んでいる。

3.2. 都市ガバナンス改善に向けた取り組みと到達点

C4C 及び C4C 2 では、これらの課題全体を視野に入れつつ、法令、財政、市民参加、人材育成の 4 側面を中心に短中期的に可能な取り組みを支援してきた。以下、諸活動の中から 6 つの事例を取り上げて、協力を開始した当初の状況、解決のための取り組みと現在(本稿執筆時)の到達点について紹介する。

3.2.1 事例 1: ガバナンス向上戦略の作成と実施

当初の状況

多くの途上国では、主に農村部の小規模自治体を対象としたガバナンス支援が、1990 年代から国際機関や二国間開発ドナーによる行われてきたが、大規模都市についてはインフラ整備や廃棄物管理などが主な対象となり、ガバナンスの観点からの支援が開始されたのは比較

的最近である。バングラデシュでは、2014 年開始の JICA 円借款事業¹⁹にガバナンス関連活動が盛り込まれ、2016 年に C4C にて制度面に焦点を当て始めたのが皮切りとなった。政府の 5 ヶ年計画(2011～2015 年度、2016～2020 年度)等政策文書では都市自治体の機能強化が打ち出されてはいたが、具体的方策や優先順位の検討は行われていなかった。

取り組みと到達点

C4C にて、都市に係る制度、組織、人材の切り口で現状と課題を把握し、法令、組織、財政、人材育成の 4 分野に整理し、2030 年までに段階的に実施する対策を LGD の「中核都市ガバナンス向上戦略」²⁰として取り纏めた。こうした文書は、その後の実施が伴わず「絵に描いた餅」となる場合が多いため、あくまでも実施可能な内容とすることを念頭に、法令に係る検討、複数のガイドライン等作成、複数中核都市での実践を行いつつ、必要性和実現可能性を見極めながらドラフトし、関係機関との協議を経て最終化した。LGD の取り組みに対し、専門家チームが協力を行う形で実施し、同戦略は LGD において採択(2021 年)され、都市ガバナンス改善の羅針盤となっている。C4C 2 の支援により、LGD では本戦略に基づく全中核都市のガバナンス評価を開始し、毎年行う予定である。(本稿内容の殆どは同戦略に盛り込まれている。)

3.2.2 事例 2: 条例の起草と審議・採択

当初の状況

中核都市法では、合計 25 の事項について自治体条例を制定するとしているが、前述のように、自治体条例制定の例は 2015 年時点で 1 件にとどまっていた。これは、南ダッカ市が、公設市場の運営とリース・賃料徴収の制度化のために起草した条例で、経験豊富で勉強熱心な同市歳入局長(国家公務員出向者)が発案し、プロセスを率いた。他の中核都市では、議員のみならず職員の一部も法令と聞くだけで敬遠し、自身の業務とは関係が薄いと捉える傾向がみられた。関係者のこのようなマインドセットは条例起案・起草能力以前の大きな課題となっていた。LGD では、省令に加えて条例の不足も一部で認識されてはいたが、条例作成を導く技能は不十分であった。

取り組みと到達点

C4C では、まず、中核都市議員・職員が法令との距離感覚を縮められるよう、中核都市法を平易な言語で解説したハンドブックを作成し、各中核都市において、クイズなども交えてオリエンテーションを複数回実施した。日本での研修では、日本の地方自治法制度と条例にも重きを置き、自治体による課題特定、条例起案、審議、採択の一連の具体的手続きも紹介した。また、訪日研修直後にダッカで現地研修を実施し、日本での学びについてより多くの現地関係者との共有を図った。バングラデシュにおいては、条例の起案から制定までの明示的手続きはなかったため、LGD がモデル条例(日本の条例準則に相当)を作成し、それに基づき各中核都市が審議・採択するというプロセスを LGD の文書にて示した。条例作成支援の対象とする事項は、市民の意見・苦情提出と処理および議会常任委員会の 2 テーマとした。日本に加えて、バングラデシュの制度に影響を残した英国の事例も検討し、「clear, simple, workable」²¹

¹⁹ 包括的中核都市行政強化事業(借款契約(L/A)調印 2014 年 6 月)。

²⁰ Strategy for Governance Improvement of City Corporations (Local Government Division, 2021)。

²¹ JICA 法整備支援能力強化研修(2018 年)。

を原則としつつモデル条例を作成した。これらのモデル条例は、複数の中核都市において審議され、採択されるに至っている。途中、幹部職員から「墓地運営など他にも必要な条例があるが作ってよいのか」などと意識変化を表す問いが発せられ、同中核都市では条例作成・採択が進められた。他中核都市でも自主的に条例を起案・起草し、採択するケースが少しずつ増えてきている。内容は曖昧さがあつたり、過度に複雑であつたりする場合もあるが、関係者の認識や意識は確実に変化が見られている。

3.2.3 事例 3: 統一様式による予算書・決算書作成

当初の状況

政府・民間を問わず、組織の予算管理のためには勘定科目体系が不可欠であるが、中核都市の場合、英領インド時代の 1935 年制定の省令が唯一の根拠となっている。当然、現在の歳入・歳出項目に合致しないことから、各中核都市は独自の判断で科目を作り、同じ中核都市でも年度によって臨機応変に科目を変えて対応していた。そのため、複数中核都市の予算書の詳細を比較したり、同一中核都市の経年変化を正確に把握したりすることは不可能であった。また、中核都市法は年度終了後 6 カ月以内の決算書作成と公開を定めるが、決算情報は内部情報に留まり、翌々年度の予算書に初めて掲載される習慣が続いていた。年度初めには市長が開発事業を中心に予算概要をメディアも呼んで発表することが多いが、予算執行の結果が周知されるケースは稀であり、基本的な説明責任を果たしていない状況が続いていた²²。

取り組みと到達点

バングラデシュ政府は 2018 年に統合財務会計システムの導入に伴って新統一勘定科目体系 (BACS²³) を採択した。これを受け、C4C は同体系を自治体に適用することを発案し、その後 C4C 2 にて、LGD、財務省、会計検査院等関係機関間の調整を支援した。財務省プロジェクト (世界銀行による支援) と協働して BACS に基づく中核都市用勘定科目リストを整備し、予算書と決算書の様式を作成した。C4C 及び C4C 2 では、国家公務員 (会計職) をプロジェクトへの出向者として迎え、彼らが政府内に有する人的ネットワークを活用した働きかけが成果発現へ向けた鍵となった。中核都市用勘定科目リストは、財務省により BACS に組み込まれ、予算書と決算書の様式は LGD が採択し、その後中核都市が活用している²⁴。

3.2.4 事例 4: 固定資産税の徴収強化

当初の状況

固定資産税に相当する建物所有税は、賃料が建物価値と評価され所有者に課されるが、各建物各室の賃料把握と推定は人海戦術で行われるため、誤差を免れない。5 年に一度と定められる評価替えは、政治的事情で実施されない場合が多く、未だに 1990 年代の評価額が

²² バングラデシュでは、地方交付金の配賦・拠出につき独特の仕組みを採る政府と、予算を度外視して執行する中核都市の双方の事情により、歳入、歳出共に予算と実績の差異は大きく、決算情報公開を阻む要因となっている。

²³ Budgeting and Accounting Classification System.

²⁴ 今後、政府が全自治体に同様の様式を適用し、予算・決算情報の把握・分析・公表をルーティン化できれば、国の財政・経済統計の精度向上にも資する。

踏襲される中核都市もあり、市場価格との乖離が大きい。徴収状況は、中核都市と年度により異なるが、目標額の平均 57%(2019/20 年度)と低い水準にあり、選挙前は 20% 台に落ち込む場合もある²⁵。背景には、税は逃れるものという市民意識や、特に有力者による滞納や市長に対する減免圧力の行使といった事情がある。市では、年度末に税キャンペーンを展開して割引を提供し、省令上の前納割引制度を事実上反故にするほか、滞納者リスト公表や最終的な資産没収には踏み切らないといった政治意思上の問題も常態化していた。

取り組みと到達点

税評価の方法、即ち、建物評価額への市場価格反映を容易にする仕組みは必要であるが、不動産データベースなどインフラ整備を要するため、通常長期的取り組みとなる。他方、低迷する徴収率の向上は喫緊の課題であり、政治的デリケートさに配慮しつつ、C4C と C4C 2 にて下記の取り組みを進めた。



<https://youtu.be/J9wMMkuPBZQ?feature=shared>

納税啓発動画（左）、税額計算説明を読む市民（右）

① 徴収率のモニタリングと滞納対策：議員の選挙区(Ward)毎に徴収目標額と実績を記録し、財政常任委員会や議会本会議で共有することで徴収状況を可視化し、市民啓発の役割も担う議員の意識喚起を図った。ある中核都市では、2019 年に初めて選挙区毎の実態を議員がグラフで確認し、滞納者リスト公表を市長に提案すると発言した。その後、実際にリストが公表され、議員も滞納者への働きかけを行うようになった。

② 市民啓発：税の意味と納税の必要性につき同国の文脈で説明するドラマ仕立ての動画を制作し、各中核都市のウェブサイトや YouTube に載せ、議員・職員と市民の協議の場等で上映し、市民の意識喚起を図った。並行して、評価と控除の仕組みと税額計算方法を簡易に説明したリーフレットを各都市の要望を取り入れて作成した。ある中核都市では、評価替えにより増税が決定されたが、市民に反対され、この説明資料を活用して理解を得る工夫を行った。複数の中核都市は、日本の経験も参考に、高校生納税作文コンテストを企画し、順次実施している。

これらの活動が徴収率増加にどの程度寄与するかは、時間を経ないと明らかにならないが、中核都市関係者や一部市民の意識に変化が生じているのは確かである。前述の LGD によるガバナンス評価では、徴収率や滞納金額等に加え、前納割引制度の機能化を促すために、年度徴収額に占める上半期分徴収額といった指標を盛り込むことも協議中である。

3.2.5 事例 5: 市民参加の仕組みづくり

当初の状況

市民広報・啓発を含む広義の市民参加については、前述のように法令上のウエイトが低く、ドナー支援プロジェクトが義務付ける場合を除き、市長の意向に大きく左右され、市民目線の

²⁵ C4C 2 収集・整理データ(前出)。

参加方法が工夫されることはあまりなかった。

取り組みと到達点

C4C にて、同時期に実施された都市向け円借款事業での市民参加関連活動の経験²⁶を参考に、広報(outreach)、コメント・意見提出(feedback)、参加(participation)に類型化して LGD の市民参加ガイドラインとして作成した。C4C 2 では全中核都市によるガイドライン活用を推進しているが、中でも、様々な職業や立場の市民を選んで中核都市市長・議員・職員と一堂に会する形で開催する市調整委員会(City Level Coordination Committee: CLCC)²⁷という仕組みが多くの中核都市で定着し始めた。年 2〜3 回開催される会合では、職員が予算・決算や市の様々な計画・取り組みについて説明し、市民からフィードバックを得ると同時に、ごみ出し、ごみポイ捨て禁止、公衆衛生対策、納税、植樹保護等に関する市民の責任につき意識喚起し協力を求める場ともなっている。

同会合の場では、市民メンバーを対象に、サンプルサイズは限定的であるものの、行政サービスへの満足度や各種制度に係る認識度につき質問票に基づく調査を実施し、中核都市の意思決定に活用している。C4C 2 で支援を開始した 2022 年当初は、CLCC 会合の議題設定、説明資料の準備などを殆どプロジェクトチーム側が担い、日本の事例紹介なども行っていたが、徐々に職員が主導するようになっていく。一部中核都市では、プロジェクトチームの関与なく独自に開催・運営を始め、会合で提起された課題が当該都市の事業や活動として採択されるケースも出てきている。

3.2.6 事例 6: 研修の枠組み整備

当初の状況

前述のとおり、政府の研修制度の下では、中核都市に対する研修は殆ど実施されていなかった。職員の研修機会はドナー支援プロジェクトによるものが主で、対象となる都市、職員、分野は各プロジェクトのスコープ次第であり、中核都市のニーズとは必ずしも合致していなかった。

取り組みと到達点

C4C では、中核都市に対する政府研修計画の策定をガバナンス向上戦略の人材育成分野におけるターゲットの一つとすることを提案し、研修計画案を策定した。策定にあたり、中核都市に対して一度も実施されることがなかった包括的研修ニーズ調査を実施し、優先研修分野が特定された。また、様々な分野の政府研修機関が有する研修モジュールや講師の活用可能性に関する調査を経て、関係者と協議の上、多様な専門分野をカバーするための研修実施体制が計画に盛り込まれた。政府による計画の承認後間もなく政変が発生し、その後の緊縮財政政策により計画の実施が進まなかったが、2025 年に入り加速し、2024/25 年度に 3 コースが実施され、2025/26 年度中に政府予算にて少なくとも 5 つのコースが研修計画に基づいて実施される予定である。

先行する JICA の「地方都市行政能力強化プロジェクト」では、LGD による研修計画の策定(地方都市対象)と実施を支援し、計画に含まれる研修のプログラム開発、教材開発、講師育

²⁶ 包括的中核都市行政強化事業(借款契約(L/A)調印 2014 年 6 月)。

²⁷ 市民メンバーは、市民団体・NGO、民間企業、女性グループ、低所得者層、宗教関係者、文化・スポーツグループ、メディア等から一定数選定される。首長(座長)がメンバーを承認するため偏りがあり得るが、会合では市への批判を含め活発な議論が行われる。

成まで取り組み、プロジェクト終了後も国家地方行政研修所(NILG)によって継続的に研修が実施されている。この成功例を踏まえ、C4C 2 でも研修計画に含まれる研修のうちいくつかについては、研修プログラム開発、教材開発、講師育成も行った。

4. 都市ガバナンスから見えるガバナンス全般の共通課題 - 公務員制度と人材育成

ここまで、バングラデシュのガバナンス全体について概観すると共に、ガバナンスの脆弱性の具体例として、地方行政分野のうち、特に都市自治体が抱える課題と JICA 支援による取り組み及び現時点の到達点について述べてきた。ここからは、都市ガバナンスの課題に象徴され、且つバングラデシュ全体のガバナンス改善を考える上でも極めて重要な共通の課題について、主に公務員制度と人材育成の観点から考えてみたい。

4.1 公務員制度に起因する構造的な問題

バングラデシュには全体で約 140 万の公務員が雇用されているが、中央省庁における政策立案や地方における行政サービス提供の中心的な役割を担うのが、全国に約 55,000 名配置される上級公務員(Bangladesh Civil Service、以下「BCS 公務員」)である。BCS 公務員は、中央政府(Public Service Commission)により、表 4 のとおり26の職種(Cadre)が一括採用される²⁸。バングラデシュの行政機構は、政策機能を担う 58 中央省庁と行政実務を担う 353 実施機関の 2 層構造を持つ。前者において中心的な役割を果たすのが BCS 行政職(全国で約 5,500 名)であり、中央省庁の次官級ポストのほぼすべて、局長級ポストの 75%以上を BCS 行政職が占める。

BCS 行政職以外の BCS 公務員は、各分野を所掌する中央省庁及び実施機関(地方出先機関を含む)を中心に配置されるため、そのキャリアパスは日本の国家公務員の省庁別採用制に近い。しかし、上記のとおり、バングラデシュにおいては、BCS 行政職が中央省庁の主要ポストを独占し、中央政府から管区・県事務所に派遣される地方長官等の他、実施機関、研修機関、そして地方自治体の要職にも出向する。例えば、ダッカ北・南市をはじめ全国 12 の中核都市の首席行政官はすべて BCS 行政職の出向ポストである。これらの役職を 2~3 年ごとに省庁横断的に、且つ中央・地方を縦断的に異動・昇進することにより、BCS 行政職は、バン

表 4 BCS 公務員の職種(Cadre)

総合職		専門職	
1	行政職	1	一般教育
2	外務	2	技術教育
3	防衛	3	公衆衛生技術
4	警察	4	公共事業
5	税務	5	鉄道技術
6	関税	6	道路・高速道路
7	会計監査	7	保健
8	鉄道運輸・通商	8	農業
9	郵便	9	森林
10	家族計画	10	漁業
		11	畜産
		12	統計
総合・技術職			
1	貿易		
2	食料		
3	情報		
4	協同組合		

出所:筆者作成

²⁸ BCS 公務員制度は、1980 年の Bangladesh Civil Service (Reorganization) Order により 14 職種で運用が開始されたが、行政ニーズの変化に対応するため、職種の新設や統廃合が行われてきた。2025 年 2 月に行政改革委員会が暫定政府に提出した報告書(ベンガル語のみ、巻末参考文献を参照)では、現行の26職種を 12 職種へ統廃合することが提案された。

グラデシュ行政機構の運営において、圧倒的に強い権限と影響力を持つ²⁹。

このキャリアシステムは、旧英領インド時代に導入された英国人中心の官僚制度を引き継いだものであり³⁰、メリットとしては、様々な分野、幅広い経験を積むことによる総合力や柔軟性の涵養とともに、異なる省庁や部門での勤務を通じて築かれる広範な人的ネットワークが挙げられる。複数の分野の社会課題が相互に関連している状況において、総合力や柔軟性は BCS 公務員に求められる重要な資質の一つである。

他方、制度としての中央・地方間の異動や省庁横断的なキャリアパスは、BCS 行政職の専門性形成を著しく妨げ、中央省庁の課長級以上のポストがゼネラリスト人材に偏る要因となっている。BCS 行政職のゼネラリスト化は、他の BCS 公務員や実施機関に対する監督的・管理的機能を強化する一方で、公共政策の立案・実施に必要な分野専門知識や実務的知見の不足を招き、結果として政策の質と実効性が損なわれる事例も少なくない。とりわけ、BCS 行政職と BCS の他の専門職との間では、政策形成の主導権や人事配置を巡る制度的・実務的な軋轢が存在し、これが分野横断的な連携の阻害、政策整合性の欠如、現場における行政サービス提供の非効率性を引き起こしている³¹。また、BCS 行政職の短期的配置や専門性の不在は、知識と経験の継続的蓄積を困難にし、複雑化・高度化する政策課題への組織的対応能力の低下に繋がっている³²。これらは、現行のキャリアシステムに内在する構造的課題であり、行政全体のパフォーマンスや信頼性に影響を与えている。

本稿で明らかにしたとおり、都市ガバナンスにおける最大の課題の一つは、中核都市法が定める都市関連法令の未整備である。BCS 行政職は、監督省(LGD)において省令起草等を含む政策立案を一定の専門性を持ち主導する立場にあり、また中核都市においても、首席行政官として必要な条例等の整備に中心的な役割を果たす。このような、法令整備に携わる BCS 行政職の役割の大きさに鑑みれば、BCS 行政職の中核都市法および都市関連法令に対する専門性の有無や関連業務経験は、法令未整備という深刻な課題の克服にむけて極めて重要である。実際に、先に取り上げた南ダッカ市の条例作成の事例では、BCS 行政職出向者のリーダーシップに加え、それまでの配属先省庁における研鑽をとおして蓄積された専門性と業務経験が成功要因の一つであった。

冒頭で述べたとおり、ガバナンス改善には「政府の有効性」や「規制の質」の強化が不可欠であるが、そのためには、各分野に必要な一連の政策・施策・事業等を適時に形成・実施しなければならない。しかし、現状の公務員制度とキャリアシステムは、バングラデシュ行政機構における政策形成の中心的役割を担う BCS 行政職の専門性蓄積を阻み、複雑化し多様化する現代の社会課題への対応に求められる特定分野の専門知識やスキルの習得を困難にしている。これは、現行制度に起因する構造的な問題であり、本稿で詳述した都市ガバナンスを取り巻く現状と課題にも端的に表れている。

²⁹ バングラデシュにおける BCS 行政職のエリート主義や、他 BCS 職種に対する優位性については Zafarullah (2007)を参照。

³⁰ 旧英領インド時代に導入された英国人中心の官僚制度については、浜渦(1991)に詳しい。

³¹ バングラデシュ公務員制度におけるジェネラリスト(行政職)とスペシャリスト(専門職)の間の制度上の確執は従来より指摘されている(Obaidullah 1996)。

³² 2025 年 2 月に行政改革委員会が暫定政府に提出した報告書では、BCS 行政職の専門性を高め、行政機構全体の政策運営能力を向上させるため、分野別にキャリアパスを設定するクラスター制度の導入が提案されている。

4.2 公務員人材の育成

人材育成の方針を規定している政策文書は、Public Administration Training and Higher Education Policy (2023) である。同政策は、地方自治体職員を含むすべての公務員を対象とする人材育成の方針を定めており、国家研修評議会 (National Training Council) の監督のもと、人事省が国内外の各種能力強化研修の他、奨学金による修士号・博士号取得のため長期研修等、公務員人材育成全般に係る業務を管轄している。

研修機関は、人事省が管轄する Bangladesh Public Administration Training Centre (BPATC)、BCS Administration Academy (BCSAA) を筆頭に、各省庁・実施機関等の傘下にも設置されており、各研修所がそれぞれの業務分掌に従い、様々な研修を実施している。しかし公務員人材育成の中核を担う研修には課題も多い。共通する課題としては以下が挙げられる。

第 1 に、研修の質が一定に保たれていない点が挙げられる。各研修機関は、監督省庁の研修ニーズ調査等に基づきカリキュラムを定期的に更新すると共に、各研修の目的や構成、評価方法等を明記した研修マニュアルを作成することが義務付けられている。本来は研修運営の標準化を支える仕組みであるが、実際には、講師に対し講義タイトルのみが伝えられ、内容や教材は講師の裁量に委ねられることが多い。その結果、講師による質のばらつきが生じ、学習効果や満足度にも差が出ている。最低限の質確保のためチェックリスト作成なども行われているが、多くの講師が中央省庁の要職を占める BCS 行政職であり、研修機関の教官が助言しにくいという関係上の制約もある。こうした構造的要因が重なり、研修運営の改善サイクルが十分に機能していない³³。

第 2 に、職種・階層等に応じた専門性の高い研修機会の不足である。BCS 行政職に関しては、BPATC が、初任者研修、課長級研修、局長級研修、次官補級研修等の階層別研修を提供する。しかし、研修内容は公共政策、経済開発、セクター横断的な課題、リーダーシップ・交渉技術等、中央省庁の管理職としてゼネラリストを養成するための要素が強い。無論、これらに関する知見、技術は必要なものである。しかし、上述のとおり、例えば LGD に都市担当の局長として着任するのであれば、関連法令、組織・人事、財政、行政サービス等を取り巻く現状と課題について相応の知見や関連業務経験が求められる。BCS 行政職が中核都市の首席行政官として出向する際にも、特に事前研修の機会は提供されず、その結果、人事異動で新たな首席行政官が着任する度に中核都市の行政事務が停滞、混乱するなど一定の影響を受けているのが現状である。

第 3 に、問題解決能力の向上に資する研修実施の不足である。ますます複雑化・多様化する行政課題に対応するためには、問題の本質を捉え、課題解決のための方向性を示し、具体的な解決策を立案し実行する能力が不可欠である。また、唯一の正解を提示することが難しい中、データやファクトに基づいた問題分析能力とともに、具体的な方向性や解決策を導くための論理的な思考能力が求められる。しかし、多くの研修機関が実施する研修は、講義テーマに関する知識の伝達が主目的になっており、ケーススタディのような実践的な研修は行われていない。過去や他国の事例紹介のみではなく、例えば、「中核都市における低い徴税率」と

³³ BCSAA の実施する BCS 行政職を対象とした基礎研修 Law and Administration Course の有効性と課題を分析した調査としては、Ehsan (2020) を参照。

いう課題に対し、自分が監督省 LGD の都市局担当者、または中核都市歳入局担当者であればどのような解決策を考えるか等、バングラデシュが実際に抱える社会課題を、公務員としてどのように解決に導くのか、といった責任感と主体性を伴う思考力の訓練が必要であろう。このような訓練の機会を提供することで、BCS 行政職のみならず公務員全体の問題解決能力を高めることが肝要である。

5. 結論：バングラデシュのガバナンス改善に向けた日本の協力アプローチ

本稿では、バングラデシュのガバナンス全体に関する課題を、地方行政、特に中核都市の事例を通して明らかにした。また、課題に対する JICA による協力の取組みと、それらを通じた課題改善の現在の到達点についても整理した。さらに、ガバナンス改善に向けた共通の課題として、公務員制度と人材育成の在り方についても考察を加えた。

2024 年 8 月の政変により誕生したバングラデシュ暫定政府は、前政権下で軽視された、民主的統治と持続的発展のための「改革」を前面に打ち出し、日本もこれに対する協力の意向を表明している³⁴。すでに述べたとおり、暫定政府は計 11 の改革委員会を設置し、各委員会がそれぞれ改革案を取りまとめ、最終報告書を提出した。行政改革委員会、地方自治改革委員会の提示した改革案には、本稿で示した問題意識や取り組みも一部含まれている。これらを踏まえ、バングラデシュのガバナンス改革に対する基本的な協力アプローチとして、以下の 3 つを提言する。

第一に、地方行政・地方自治の制度・構造的な課題解決に対する継続的な協力である。これまで JICA は、都市・農村部横断的に地方行政・自治を支援し、豊富な知見やノウハウを蓄積してきている。新生バングラデシュの出発へ向けて、「民主主義の学校」とも言われる地方自治の推進に対して協力を継続する意義は大きい。その際には、カウンターパートとなる BCS 行政職の役割が要となり、彼らが納得し、改革を導けるような工夫が鍵となる。日本のノウハウ・専門性を効率的に動員しつつ、特定の政策課題について、日本・第三国の中央地方公務員、有識者、市民社会組織と一定期間にわたって政策対話や経験共有を行う国際プラットフォームの構築・運営などが一案として考えられる。

第二に、公務員が自ら政策課題の特定から制度設計・実施に至るまでを担えるための、人材育成支援の強化が不可欠である。都市ガバナンス改善の協力事例が示すように、法令やガイドラインを自ら主体的に発案し、必要に応じて外部人材を起用して設計・構築し、運用するといった公務員の政策立案・遂行能力が求められている。現在主流である知識伝達型の研修に加え、実際の社会課題を題材としたケーススタディ手法などを活用した、問題解決型・実践型の研修導入が重要である。とりわけ、政策形成に必要なデータ・ファクトに基づく分析力や構想力は、複雑化・多様化する社会課題に対応するうえで行政中枢を担う BCS 行政職に不可欠な資質である。こうした能力を涵養するための研修機関の制度・運営体制、教官の育成、カリキュラム改革への協力が求められる。

第三に、公務員制度改革への働きかけ強化である。本稿で明らかになった都市ガバナンス上の課題は、BCS 行政職を中心とする人事制度やキャリア形成の在り方と密接に関連してい

³⁴ 日バングラデシュ共同プレスリリース (2025 年 5 月 30 日付): mofa.go.jp/mofaj/files/100854428.pdf

る。暫定政府に提出された行政改革委員会報告書には、BCS 行政職の人事制度をセクター別に再構築するクラスター制度や、キャリアパスと連動した専門研修制度の導入といった提案も含まれている。これらの実現に向けては、制度設計と運用の双方において相当の困難を伴うことが予想されるが、日本の特色である内発的发展を尊重した寄り添い型の協力アプローチは、バングラデシュの政府内外から高く評価されており、こうした改革支援においても有効に機能しうる。

2026 年の後発開発途上国 (LDC) 卒業、さらには 2031 年の高中所得国入りという国家目標の達成に向けて、制度、組織、個人という各層にまたがる包括的な支援の必要性は今後一層高まると予想される。現場に根ざした実務的知見と政策的視座を融合し、バングラデシュのガバナンス改善に向けた貢献が引き続き求められている。

<参考文献>

- Bangladesh Bureau of Statistics. 2024. *Statistical Yearbook Bangladesh 2023*. Government of Bangladesh.
- . 2023. Population and Housing Census 2022: National Report. Volume 1.
- Center for Policy Dialogue. 2023. *Corporate Tax Transparency Issues and Concerns in Bangladesh*. cpd.org.bd/resources/2023/09/Corporate-Tax-Transparency-Issues-and-Concerns-in-Bangladesh-1.pdf#page=15.60
- Devas, Nick, and Kelly, Roy. 2001. *Regulation or Revenue? An Analysis of Local Business Licenses with a Case Study of the Single Business Permit Reform in Kenya*. Public Administration and Development. 21.
- Ehsan, Sha Md. Azimul, Imam, Zaki. 2020. “Analyzing the Effectiveness of Training Programs of BCS Administration Academy: Prospects and Challenges” *Journal of Public Administration and Governance*. 2020, Vol. 10. No.4
https://www.researchgate.net/publication/345808524_Analyzing_the_Effectiveness_of_Training_Programs_of_BCS_Administration_Academy_Prospects_and_Challenges
- Government of Bangladesh. 2023. Public Administration Training and Higher Education Policy. Government of Bangladesh.
- Japan International Cooperation Agency. C4C Project Outline and Newsletters
Project for Capacity Development of City Corporations (C4C) | Technical Cooperation Projects | JICA
- . JICA Governance Newsletters (August 2022 – August 2024) JIGO - JICA Governance | Facebook
- Kelly, Roy, et al. 2020. *Property Tax Diagnostic Manual*. The World Bank Group.
- Local Government Division. 2020. *Strategy for Governance Improvement of City Corporations*. [2021-09-28-07-17-43b5f4bd82a93c886f1310739705c085.pdf \(portal.gov.bd\)](https://portal.gov.bd/publications/2021-09-28-07-17-43b5f4bd82a93c886f1310739705c085.pdf) (ベンガル語版のみ LGD ウェブサイトに掲載)
- Local Government Reform Commission. 2025. *Local Government Reform Commission Report: Volume I*. Government of Bangladesh. (原文はベンガル語)
[2025-05-12-07-19-44057c06a6b0efdd08c4116cf59ba76c.pdf](https://portal.gov.bd/publications/2025-05-12-07-19-44057c06a6b0efdd08c4116cf59ba76c.pdf)
- Ministry of Public Administration. 2023. *Statistics of Government Servant*. Government of Bangladesh.
mopa.gov.bd/sites/default/files/files/mopa.gov.bd/mopa_report_publication/55cb4721_9435_4a9d_afdf_0d7b591a6f97/STATISTICS-2023-compressed.pdf
- Obaidullah, A.T.M. 1996. “Generalist – Specialist Conflict in Public Service in Bangladesh: An Overview” *Bangladesh Journal of Public Administration Volume V, Number 1, Annual Issue 1996* <https://docslib.org/download/7248005/generalist-specialist-conflict-in-public-service-in-bangladesh-an-overview>
- Public Administration Reform Commission. 2025. “In order to Establish Good Governance” *Public Administration Reform Commission Report (unofficial English translation)*
https://mopa.gov.bd/sites/default/files/files/mopa.gov.bd/notices/5b859327_451d_45a1_8e2b_75a2b0a49dbf/FINAL%20REPORT%20PARC%20Original%20%281%29.pdf?utm_source
(ベンガル語版のみ Ministry of Public Administration ウェブサイトに掲載)
- Shah, Anwar (Ed.). 2007. *Local Government Budgeting*. The World Bank Group.
- White Paper Committee. 2024. “White Paper on State of the Bangladesh Economy: Dissection of a Development Narrative”
- World Bank. “Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023- June 30, 2024)”. World Bank Blog.

- <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- . 2020. *Improving Local Governance and Service Delivery in Bangladesh: The Role of Local Government Finance*.
- . World Bank Open Data. GDP growth (annual %) – Bangladesh
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2023&locations=BD&start=2000&view=chart> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- . World Bank Open Data. GNI per capita, Atlas method (current US\$) - Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Viet Nam, India, Indonesia
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?end=2023&locations=BD-PK-LK-VN-IN-ID&start=2000&view=chart> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- . World Bank Open Data. GNI, Atlas method (current US\$) - Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Malaysia, Viet Nam, Thailand
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD?end=2023&locations=BD-PK-LK-MY-VN-TH&start=2000&view=chart> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- . World Bank Open Data. Tax revenue (% of GDP) - Bangladesh, Lower middle income, Low income.
<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?end=2022&locations=BD-XN-XM&start=1991> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- . Worldwide Governance Indicator.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access> (閲覧 2025 年 5 月 6 日)
- World Bank and Swiss Development Cooperation. 2019. Bangladesh Local Government Public Financial Management Systems Assessment.
- Zafarullah, Habib. 2007. “Bureaucratic Elitism in Bangladesh: The Predominance of Generalist Administrators” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 15, No.2, August 2007, pp. 161-173
https://www.researchgate.net/publication/233234685_Bureaucratic_Elitism_in_Bangladesh_The_Predominance_of_Generalist_Administrators
- 国際協力機構、2004、『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－ 調査研究報告書』<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11810272.pdf>
- 国際協力機構、2018 年、小松健太国際協力専門員・弁護士講義資料(法整備支援能力強化研修内部資料)
- 国際協力機構、2021、『バングラデシュ国中核都市機能強化プロジェクト業務完了報告書』12358941_01.pdf (jica.go.jp)、12358941_02.pdf (jica.go.jp)
- 、2024、『全世界行政分野における包括的な支援アプローチの実証研究(プロジェクト研究) ファイナルレポート』
- 国際協力機構、ODA 見える化サイト Core city function enhancement project | ODA Project Website (jica.go.jp)、Urban function enhancement project | ODA Project Website (jica.go.jp)
- 浜渦哲雄、1991、『英国紳士の植民地統治：インド高等文官への道』、中公新書 1022