

・研究ノート・

バングラデシュにおける 地方自治と参加型ローカル・ ガバナンスの現況

—都市ガバナンス改善プロジェクトを事例として—

七五三泰輔

1 はじめに

長年「最貧国」のレッテルを貼られ、「停滞のアジア」の代表格として認識されてきたバングラデシュは、急激な変化の時を迎えている。バングラデシュは、政治的不安定性という外部性は伴うものの、ドナーによる圧力もあり自由主義経済政策を推し進め、海外からの投資を拡大してきた。海外からの投資は特に第二次産業に向けられ、今や世界で第2位の生産量を誇る縫製産業を筆頭に、様々な工業製品の生産拠点としての地位を確立している。

一方、産業構造の変動に伴い人口は農村から都市へと移動し、急速な都市化が進んでいる。特に人口増加の著しいダッカやチッタゴン、その他工業都市を中心に都市インフラの整備が進められてきたが、行政サービスの実施主体である政府機関、地方自治体は依然として非効率的で長年課題となっている汚職問題の解決も進んでいないのが現状である。そうした状況から、2000年以降ドナーによる借款事業の一環として都市インフラ事業とともに、都市自治体のガバナンス改善事業が進められてい

執筆者紹介

しめ たいすけ●株式会社タスクアソシエーツ 南アジア地域研究、文化人類学、環境社会学

・七五三泰輔、2010、「バングラデシュにおける環境保全政策の実践と村落政治の動態—ハカルキ・ハオールにおける環境資源の文化の政治を事例として—」、『南アジア研究』、21、30-59頁。

・七五三泰輔、2011、「バングラデシュにおける参加型環境保全プロジェクトの研究—参加型開発を通じた政治実践と社会変革—」、京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科学学位論文。

る。それは都市政府であるシティ・コーポレーションやポウロシヨバのサービス改善のための電子政府の導入、都市インフラに関連する部局の能力強化、住民を巻き込んだスラム街の改善などの事業を通して進められてきた。

ガバナンス改善に関する支援事業の中でも、2003年からアジア開発銀行が進めてきた都市ガバナンス事業では、電子ガバナンスを通じた情報公開や市民の苦情受付、市民憲章の作成、都市計画機能の強化、サービスにおける女性や貧困層への配慮、都市コミュニティから市民社会、都市開発に関わる出先機関や民間を巻き込んだ広範囲な参加型の開発計画作成など、幅広いガバナンス改善事業を進めている。特に都市コミュニティのレベルから選挙区であるワード、そして市レベルの多様な利害関係者を巻き込んだ計画作成の試みは、参加型ローカル・ガバナンスの事例として学術的な関心を集めているブラジル、ポルト・アレグレ市における参加型予算やケーララ州のピープルズ・キャンペーンと同様の試みである¹。これらのモデルは、ドナー主導の事業も含め、世界各国の地方都市へも広がるグローバルな動きとして展開している [松下 2012: 6-7]。

参加型予算やピープルズ・キャンペーンは参加型民主主義の一形態として、民主主義の深化の視点からその有効性が問われている²。代表制民主主義では、選挙が政治への参加手段であり、資源分配や政策立案は選ばれた代表と官僚機構によって実施されるもので、市民が直接関わる場所ではない [Heller 2007: 628]。一方、ブラジルやインドなどの途上国や新興国では民主主義が導入されているものの、その実際の運営にはインフォーマルなパトロン・クライアント関係に基づく資源分配が支配的である。そのため、政策作成手続きにおいて説明責任は果たされず、資源分配は政治家と一部のエリート市民のパトロン・クライアント関係に依存し、透明性が低い。参加型民主主義の具体的なツールとなっている住民参加型の予算作成や政策決定は、そうした政治家と一部の市民のインフォーマルな垂直的関係に、女性や貧困層、カーストといった社会集団の水平的な関係に基づく参加を組み込むことで、資源分配と政策決定の説明責任と透明性を高めようとするものである。したがって、参加型民主主義とは、代表制民主主義にとってかわる制度というより、それを補完する制度として認識されている [松下 2012: 72]。

本稿では、自由主義経済政策に後押しされた経済のグローバル化と時を同じくして進められ、未だ社会変革を起こすまでに至っていないもう一つのグローバルな現象としての地方都市におけるローカル・ガバナンス³の構築に注目する。特に、ローカル・ガバナンス構築の一環として導入されている住民参加制度の仕組みと実態を明らかにする。上記で触れたブラジルの参加型予算やケーララ州のピープルズ・キャンペーンについては、すでに多くの研究蓄積があるものの、検証は未だ作業途上にあるといえる。地方自治体への権限移譲やそこにおける参加型民主主義の構築が、民主主義の深化に貢献することができるのかどうかを一般論として検証する上でも⁴、地域研究の文脈で検討する上でも、ここで取り上げる事業の実態を明らかにする必要がある。したがって、本稿は、第一に、都市における参加型ガバナンスの制度的仕組みや手続きを明らかにする。第二に、その制度や手続きがどのように運用されているのか、参加の実態についても整理する。最後に、これらの実態を明らかにすることで、今後の研究課題を示したい。

本稿の構成としては、まず、続く2節においてこの議論の社会的文脈を明らかにした上で、参加型民主主義が導入される背景となっている問題意識を明らかにするために、バングラデシュにおける行政改革の歴史とそれに続くドナー主導の行政改革及びガバナンス支援の概要をまとめる。第3節では、地方政府におけるガバナンス改善支援として、2003年にアジア開発銀行の支援によって開始された都市ガバナンス及びインフラ改善プロジェクトの概要をまとめた上で、そのプロジェクトの一環として実施されている住民参加制度とその実態について説明する。そして最後に、第4節として今後の研究課題をまとめる。

2 民間主導の経済発展と不足する都市行政サービス

2-1 不透明化する都市社会

近年バングラデシュにおいてガバナンス構築が重要な課題になっている。それは一つに、バングラデシュにおいて常に課題となってきた政府のパフォーマンスの悪さと汚職問題を解決することを狙いとしていることは言うまでもないが、もう一つの課題として、80年代後半から本格化した経済自由化政策とそれに伴う海外からの投資の拡大による工業化によって進む、都市社会における不透明化がある。

バングラデシュにおける経済のグローバル化、自由化政策の変遷とそれによる投資の増加や工業化については既に明らかにされているとおりである [木曾 2005]。経済自由化政策とそれに後押しされた輸出志向の工業化によって、バングラデシュは安定的な経済成長を続けている。実質GDPは1980年代前半から安定的に上昇しており、2000年代に入ると急激な伸びを示している。経済成長率については全体として上昇傾向にあると言える。80年代においてはその成長率は不安定であったが、90年代以降は4%以上を維持しており、2000年代後半からは6%前後を維持している [IMF 2013]。経済成長をけん引するのは主に製造業である。産業別GDPシェアの推移をみると、80年代に約17%であった第二次産業のシェアは、今日までに30%に増加している。特に縫製業の発展は目覚ましく、1990年以降、生産量、収益において急激な増加を示している [山形 2013]⁵。

このような第二次産業にけん引される経済発展に伴い、バングラデシュ全体において都市化が進行している [内田 2004: 86]。バングラデシュ全体における人口増加率は1.3% (Bangladesh Population Census 2011) とそれほど高くはないが、国連経済社会局の推計によれば、農村人口の増加は徐々に落ち着いている一方で、都市人口は急激に増加する見込みである [United Nations 2012]。全体の自然増がそれほど高い中での都市における急増から、人口が農村から都市へと集中していることがわかる。現状の推測では、2050年までに都市人口が農村人口を超えることになる。

以上のように、バングラデシュにおける経済発展によって急激な都市化が進んでおり、違法建築、工場の乱立、それに伴う環境汚染、市民のニーズの量的増加と多様化も進んでいる。一方、都市において重要な役割を担うことが期待されている都市政府のサービスは、その急激な発展に追いついていない⁶。こうした状況を打破するために、主要ドナーは90年代以降に行政サービスや広くはガバナンスの改善についての提言をしてきた。次節では、バングラデシュ政府における行政改革の課題とドナー主導の行政サービスやガバナンス改善の動きを概観する。

2-2 独立以降の行政改革

社会サービスにおけるNGOの位置づけを政府（行政）、市場、コミュ

ニティとの関係で分析した〔延末 2001〕は、バングラデシュにおいて NGO が「巨大なサードセクター」となった背景として、社会サービスが政府、市場、コミュニティによって十分にカバーされていない状況を明らかにした。その当時と比較すると、市場の提供するサービスの範囲は広がったといえるが、行政サービスのカバーする範囲は未だに狭い。その一方で、バングラデシュにおける行政サービスに関する研究が明らかにしているように、「機能不全」に陥っている行政サービスの改革がバングラデシュ独立以来の課題として認識されており、ムジブ政権に始まり、各政権が行政改革に関する政策を提言している〔Sarkar 2004; Zafarullah 2002〕。

改革案は様々だが、基本的な問題意識は行政サービスの非効率性や汚職である。〔Jahan 2006〕、〔Khan 2012〕、〔Zafarullah 2002〕が指摘するように、バングラデシュ独立当時の行政組織は、植民地政府の遺制を引き継いだ状況であり、政策策定や意思決定はエリート主義的、形式主義的であった。サービスは縦割りであるだけでなく、その所掌などにおいても不明確であった。そのため、独立以降、各政権はこうした行政サービスに関する問題の解決に向けた政策を打ち出してきた〔佐藤 1990〕。

各政権が共通して提案している政策の一つに、中央-地方間の行政サービスの調整機能が挙げられる。まず、ムジブ政権では県知事への権限移譲を行い、県レベルでの開発事業の調整を行うこととしている⁷。続くジャ政権においても District Development Coordination (DDC) が設置され、県レベルの行政の調整が図られ、第一次カレダ政権では、Thana Development Coordination Committee (TDCC) を設置することで、郡とユニオンの業務調整を図った。県レベルにおける業務の調整機能が強調された背景として、県、ウパジラ（郡）そしてユニオンのそれぞれの機能や責任の所在が不明確なため、業務が重複したり、行政サービスの真空地帯が生じたりといった問題がある。

次に、行政改革の一環として提起されている政策として、中央政府から地方政府への権限委譲がある。これについても独立以来の重要課題であり、歴代政権が権限移譲に向けた政策を提案している。まず、ムジブ政権で設置された ASRC は、行政サービスの効率化に向けていくつかの行政サービスに関する権限委譲を提案している。ジャ政権によって設置

された前述のDDCは、業務の調整機能だけでなく、郡レベルにおける計画の作成と予算の分配を提案しており、郡行政への権限移譲を意図したものと位置付けられる。エルシャド政権によって組織されたCommittee for Administrative Reorganization and Reform (CARR)の目的は「より国民に近い行政を実現するための権限移譲に基づく適切で効率的な行政機構を提案すること」であった。第1次カレダ政権においては、National Committee on Local Government Structureが設置され、参加型ローカル・ガバメントの概念が導入されている。この委員会の提案では、地方政府による行政サービスへの住民参加が初めて謳われており、近年のローカル・ガバナンス構築の試みの先駆けと位置付けることができる。

以上のような権限移譲と関連して、地方行政組織体制についての改革案も各政権において提案された。まず、ジア政権において提案されたTDCは、基本的には行政機能しか持たない郡政府に、選挙で選ばれたユニオン議長によって構成される委員会を追加した形となっている。エルシャド政権が設置したCARRの目的の一つは、「現状における行政システムの課題を明らかにし、行政機構のあり方を検討すること」であった。そのCARRの提案に基づき、管区の廃止、ユニオン、郡（ウパジラ）、県の三層構造の地方自治が提案された。第1次ハシナ政権では、Public Administration Reform Commission (PARC)を設置し、公共政策に民間の経営手法を導入するニュー・パブリック・マネジメント（以下、NPM）のアプローチを採用した行政改革を提案し、その一環として行政組織のダウンサイジングを提案している。第2次カレダ政権では、ユニオン議員の選挙区である各ワードから代表者2人を選び、ワード選出の議員を議長としたGram Sarkarを設置した。これには村レベルの開発事業の計画、実施推進の機能が与えられた。

一方、都市化が進み始めた今日、第二次ハシナ政権は、郡の中心市街地であるポウロシヨバの数を急激に拡大し、地方都市の機能や権限を規定したPaurashava Act (2009)を施行した。また、地方都市であるポウロシヨバの中でも、特に成長著しい都市はシティ・コーポレーションとして格上げしている。シティ・コーポレーションの機能や権限についても、2009年にCity Corporation Actとして施行されている。ただし、Paurashava Act (2009)とCity Corporation Act (2009)の内容はほと

んど同じであるだけでなく、歴史のあるシティ・コーポレーションの実態にそぐわないものとなっており、そこに規定された事務については実施体制が整っていないものや、中央政府機関の事務と重複するものがあるなど、問題が多い。そのような意味では、都市行政の改革は、バングラデシュの行政改革の歴史の中でも最も新しく、上記のような都市化の現状から、緊急の課題であると言える。

以上、バングラデシュ独立以降、各政権によって実施された行政改革を簡単にまとめた。ここでは業務調整機能、権限移譲、地方自治組織の構造に注目してまとめたが、以下に説明するように、これらの課題はこれから紹介する地方都市行政においても課題として残っているのが現状である。バングラデシュにおける行政改革の先行研究もその多くが「失敗」と評価している [Khan 2012; Sarkar 2004; Zafarullah 2002]。様々な政策が実施されたものの、それらは行政サービスにおける問題を解決するには至らなかったのである。

2-3 行政改革の失敗とドナーによるガバナンスの主流化

独立以降の行政改革は概ね失敗に終わっている。その一方で、80年代後半から国際開発ドナーは公共サービスの改善やガバナンス構築に焦点を当てるようになる。80年代後半から90年代にかけて、バングラデシュにおける主なドナーである世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画、そしてUSAIDは行政サービスの状況やガバナンス構築に向けた調査を実施し、様々な提案を行っ

表 1 主要ドナーによる行政改革に関する提案事項

ガバナンス分野	アジア開発銀行
説明責任／応答能力 (能力強化)	公共セクター管理
	公社管理と改革
	公共財政管理
	公務員改革
参加 (参加型開発プロセス)	受益者や影響を受ける人々の参加
	公共セクターと民間セクターの連携
	公共サービスの権限移譲 (地方自治体の強化)
	NGOとの協力
予測可能性 (法的枠組み)	法律と開発
	民間セクター開発における法的枠組み
透明性 (情報の公開性)	情報公開

ている。表1は、それらのドナーがまとめた報告書から、特に焦点を当てている課題をガバナンスの主要領域である説明責任、参加、予測可能性、透明性の四つの区分で整理したものである。以下では、それぞれの項目における提案を概観する。

まず、説明責任／応答性においては、脆弱な行政サービスを効率化、市民のニーズへの応答力、ライトサイジングや権限移譲などがテーマとなっている。ここでは、行政サービスを提供する行政組織や公務員の能力を強化することや、ニーズに応答するための適正な規模の組織に改革すること、財源を確保すること、権限をより市民に近い地方自治体に移譲することなどが提案されている。参加はネットワーク型の統治形態を理念とするガバナンス概念において、もっとも重要な概念の一つである。特に行政サービスの受益者や、サービスの影響を受ける市民の行政サービスへの参加や、民間セクターとの連携、NGOとの協力などが提案されている⁸。次に予測可能性は、民間主導で急激に進んでいる都市部における開発活動に対し、一定の規制や法律を作ること違法な建築

国連開発計画	世界銀行	アメリカ合衆国 国際開発庁
住民のニーズへの応答能力	議会への説明責任と住民への応答性	説明責任／応答能力
公共サービスの効率性と有効性	政府のライトサイジング	権限移譲
人的資源強化	制度改革を伴う公共サービス改革 と市場志向方針	意思決定の合理化
行政サービスと公共セクターに おけるジェンダーの平等性	NGOの役割の強化	
法律の遵守	民間セクターへの包括的委託	
官僚機構における透明性	開かれた政府	
情報の自由	法・規則づくりにおける説明責任 と透明性	

[ADB 1995]、[UNDP 1997]、[USAID 1989]、[World Bank 1997] を基に筆者作成

や環境悪化を抑制し、同時に適切な開発計画を作成し、それを実施することで予測可能性を高めようとするものである。予測可能性の向上は、民間の経済活動を規制する一方で、より長期的な投資のリスクを低減し、積極的な投資計画を立てるインセンティブとなると考えられる。最後に、透明性は、行政の持つ情報への市民のアクセスを容易にすることで、より開かれた政府を推進する。

これらの報告にはガバナンスの中心課題である汚職対策や業務の効率化、情報公開は言うまでもなく、行政サービスの市場志向や民間セクターへの業務委託、地方自治体への権限移譲、ライトサイジング⁹を通じた組織改革など、NPMの考え方が大きく反映されているといえる。80年代以降、OECD諸国を中心に広がったNPMのアプローチが、ドナーの支援を通してバングラデシュにおいても推進されていることがわかる。

3 参加型ガバナンスの構築に向けた試み

3-1 地方都市におけるガバナンス改善事業の概要

主要ドナーの提言はそれに続くガバナンス構築を目指した様々な事業へと具体的な形で引き継がれている。ガバナンス改善に関わる事業は行政改革の範囲である公務員の業務改善や能力強化、組織改革など大小さまざまなものであるが、ここでは特に、近年ガバナンス改善に向けた一つのモデルとなりつつあるアジア開発銀行のUrban Governance Infrastructure Improvement Project（以下、UGIIP）を事例として紹介したい¹⁰。

UGIIPの事業実施機関は地方自治農村開発協同組合省内の地方自治局と、地方行政技術局ある。本事業の第1フェーズは2003年に6年間の事業として開始された。現在第2フェーズが実施中であるが、間もなく終了予定で、第3フェーズの準備も進められている。対象となるのは各郡の中心市街に設置されたポウロシヨバである。本事業の目的は、都市化が進む地方都市において道路や排水、街灯といった基本的なインフラ整備を進めていくと同時に、それを実施、運営するポウロシヨバのガバナンスを改善することにある。

ガバナンスの改善は、Urban Governance Improvement Action

表 2 UGIAP の活動概要

No.	活動領域	活動
1	市民の意識向上及び参加	市民憲章、Citizen Report Card、苦情受付箱、市調整委員会、ワード調整委員会、CBOの設置財政の開示、Mass Communication Cellの設置
2	都市計画	土地利用等の地図作成、都市計画担当の配置、O&M計画を含む市開発計画の作成
3	女性の参加	Gender Action Plan (GAP) の作成、GAPの予算配分
4	貧困層の参加	Slum Improvement Committee (SIC) の組織化、Poverty Reduction Action Plan (PRAP)の作成、PRAP実施予算の配分
5	財政の説明責任及び持続性	財務、徴税のコンピュータ管理、財政管理、固定資産税の評価、政府への負債の返済、電気・電話代などの未払い精算
6	行政の透明性	組織図と職務内容の見直し、議員・職員・市民への研修、常設委員会の実施、e-governanceの推進、プロジェクト報告

[ADB 2002] より筆者作成

Program（以下、UGIAP）に沿って実施されている。表2はUGIAPの活動をまとめたものである。活動は六つの領域に大きく区分されている。そのうちの三つの領域は市民の参加に関わる活動となっており、ガバナンス改善における参加を重視していることが理解される。UGIAPでは、住民の参加を促す活動として、市調整委員会、ワード調整委員会、Community-Based Organization（以下、CBO）を組織化し、市の開発計画などへの参加を促している。さらに、都市社会における社会的弱者として女性と貧困層、特にスラム地域の住民の参加を推進するための活動を実施している。これらの活動においては、女性の参加を促すための活動や、開発計画における女性の配慮を検討したジェンダー行動計画、スラム改善委員会を組織化し、貧困削減行動計画を作成する活動を実施している。また、市はこれらの活動に一定の予算を配分する。

その他の活動領域においては、都市部のインフラ事業を効率的に実施するだけでなく、民間主導の開発によっておこる乱開発を規制するため、都市計画が重要な柱となっている。人口規模が大きく、より都市化したポウロシヨバについては、土木事業部にフルタイムの都市計画職員を配置し、土地利用計画に基づくインフラ事業を実施している。財政改革も重要な柱である。基本的な課題は、そもそも徴税関連情報が適切に

収集、更新されていないため、適切な税の徴収がなされていないことである。UGIAPでは徴税官への研修を行い、住民参加の活動を通して納税の啓発を行うなどして、徴税率80%以上を達成することになっている。行政の透明化の領域においては、電子政府をツールとして、行政手続きの電子化を図っている。そうすることで、手続きが効率化するだけでなく、あいまいであった行政手続きが明確になり、手続きの途上で起こり得る汚職を予防することを目指している。

3-2 ガバナンス改善における住民参加の仕組み

既に述べたように、UGIAPにおいて導入された参加型ガバナンスの仕組みは三つの階層に分けられている。もっとも住民に近い組織はCBOであり、その上にワード調整委員会、そして、その上に市調整委員会が組織される。

CBOは選挙区であるワードをさらに細かく地区で分けた地理的単位で組織される。バングラデシュではMahallahやParaと呼ばれる集落によって村が形成されるが、地方都市においても新興住宅地でもなければそうした単位が残っている。CBOの組織化は、ある程度はそうした伝統的地縁や新興住宅地の単位に基づいて進められるが、世帯数やその規模といったプロジェクトの基準で区画、組織されたCBOもある。CBOには執行委員会が組織され、委員長、副委員長、書記、副書記、会計の他に、ゴミ収集、排水・衛生、街灯、道路掃除などの担当者が選ばれる。CBOの主な活動の一つは、それぞれ地域の課題を明らかにし、その課題に応じて社会開発計画を作成することである。ここでは参加型開発のツールが活用され、住民が自ら地域の地図を作成し、インフラ整備の優先順位付けを行うこととなっている。また、貧しい地区におけるインフラの整備や教育や保健といった事業を実施することとなっている。参加型の活動にはプロジェクト雇用の参加型開発の専門家が活動を支援している。これらの活動の計画とその実施状況は年に1回実施される一般集会において協議される。

ワード調整委員会は、当該ワードで選出された議員を委員長、留保議席に選出された女性議員を副委員長として、CBOのリーダー、貧困層の代表（一般的にスラム改善委員会の委員長）、学校教員や医師、新聞記者、弁護士などの専門職を持った地域住民などの一般委員によって構成

する。市からも職員が書記として配置される。ワード調整委員会の役割は、CBOとは異なり、市の事業に関する市民の意見の収集や事業の進捗のモニタリングが中心である。特に重要な活動は、四半期ごとに行う市民集会である。この市民集会では各CBOから提出される計画とは別に、当該地区において特に緊急性の高いインフラ整備や犯罪などの社会問題が議論され、市への要望として提出される。市民集会に招待される市民はおよそ150人であり、各CBOから万遍なく集まるように配慮する。

市調整委員会の委員長は市長であり、構成する委員は議員、出先機関の代表、医師、記者、弁護士などの専門職の代表、NGOの代表、各ワードから選ばれる住民代表である¹¹。市調整委員会に与えられた業務の中でも、特に重要なのは利害の調整である。ワードレベルに比べても利害関係者が多く、特に出先機関との調整業務は都市サービスの効率化において重要である。一般的には、出先機関とポウロシヨバはそれぞれの事業について報告したり、調整したりする義務はない。そのため、ポウロシヨバ側は出先機関がどのような事業を実施するのかを把握していない。他の重要な業務としては、それぞれのワード調整委員会からの要望や報告について協議し、市に提案することである。

3-3 住民参加の評価と実態

UGIIP第1フェーズのガバナンス活動の評価報告書〔ADB 2006〕によれば、対象となった22ポウロシヨバのうち、10のポウロシヨバが「財政の説明責任及び持続性」の領域で目標を達成できていないが、それ以外の領域では概ね目標を達成できている。「市民の意識向上及び参加」と「女性の参加」についてはすべてのポウロシヨバが目標を達成している。「貧困層の参加」についても二つのポウロシヨバ以外は目標を達成している。

UGIAPの活動の評価において住民参加に概ね目標を達成している一方で、関係者からの聞き取りからは、様々な課題が明らかになる。以下では、UGIIP第1フェーズ(2003~09年)、あるいは第2フェーズ(2008~14年)の対象市で、最近中核都市に格上げされたロングプル、ガジプル、ナラヤンガンジ、コミラの四つの市と、すでに終了した第1フェーズの対象ポウロシヨバであるシラジゴンジ市、ディナジプル市、そしてUGIIPの支援を待たずに自ら住民参加の活動を開始したソイドプル市におけ

る聞き取り調査から、特に参加型ガバナンスの課題とその要因を明らかにする。聞き取りの対象として選んだ市は、UGIIPの対象外であるソイドプル市以外はいずれもその活動において高く評価されている市である。聞き取りの方法としては、活動を担当した市の職員、市調整委員会、ワード調整委員会、そしてCBOのそれぞれの委員長と中心メンバーによるフォーカスグループディスカッションを行った。また、これらの活動を比較的客観的な視点から見ることができる、プロジェクト雇用スタッフについても個別に聞き取りを行った。

この参加型ガバナンスを導入する目的は、市のサービスを住民のニーズに基づいて計画し、その計画に沿って提供していくと同時に、市民を巻き込むことによって市のサービスの質を向上させることにある。そのため、聞き取りにおいては、市民や利害関係者との調整の場である会議と集会の実施状況、そして市民のニーズに基づいて作成される開発計画とその実施状況の二つに絞った。

3-3-1 委員会の運営状況

表3は、委員会の運営状況をまとめたものである。まず、市調整委員会、ワード調整委員会、CBO、それぞれの委員会メンバーの選出方法で

表3 委員会の組織化及び運営の課題と要因

質問項目	課題	要因／背景
委員会のメンバー選出方法	市長及び議員による指名が中心	特にガイドラインに記述がないため、市長や議員の裁量に依存する
会議の実施状況	プロジェクト実施機関は適切に実施。プロジェクトの終了とともに開かれなくなる	参加型活動に対する専門家による支援がなくなった。提案する事業に予算が付かない。参加手当がない
	会議ではニーズの調整が行われていない。形式的になる傾向がある。	参加者が議員によって選ばれるため、オビニオン・リーダーが限定される
	継続しているCBOやWLCCはまれにしか存在しない。	CBOからのボトムアップがなくなること、委員会を維持する意義がなくなる
会議における協議事項	プロジェクトが終了すると同時に、議論や提案事項が限定的になる。	市の事業予算が少なく、ほとんどがドナー支援による
		委員会ではプロジェクト支援事業しか議論されていない。
一般市民集会の実施状況	ドナー支援事業が議題の中心	市からワードに分配される独自予算は極めて限られている。
	事業終了後は実施されなくなる	ドナー事業支援がなくなると議題がなくなる

聞き取りより筆者作成

あるが、市調整委員会のメンバーのうち、議員や出先機関は選出の余地はないが、専門家やNGO、住民代表は他のメンバーで選ばなければならない。この選出の手続きは明確にはされておらず、一般的に市長やワード議員の指名によって行われる。そのため、選ばれる利害関係者の代表たちは、基本的に市長や議員の既存のネットワークに依存するところが大きいと指摘されている。委員会構成員に関するそうした実態に関連して、ワード調整委員会やCBOでは、必ずしもワードやCBOの多様なニーズが十分に検討されているとは言えないことが指摘された。

各委員会において定期的に開かれる会議やその他の活動の実施状況については、委員の参加が不活性化し、会議自体が開かれなくなる傾向にあることが指摘された。その背景としては以下の点が指摘された。まず、UGIIPが実施されている期間中は、その事業予算で雇用された参加型開発の専門家が会議を支援したが、プロジェクト終了後にその役割を担う職員は育成されていなかった。委員会によって提案されたインフラ整備事業に対しては、交付金や市の独自予算とは別にプロジェクト事業予算が配分されたが、プロジェクトが終わると、計画を提案しても、予算を確保することができないため、実施につながらなかった。委員会の会議参加者には手当が支払われていたが、プロジェクトの終了後は支払われなくなった。また、市調整委員会に参加していた出先機関の代表は、かなり早い段階で参加しなくなっていたことが明らかとなった。彼らは多忙であることを理由に、会議を欠席していた。

一方、定期的な会議を継続しているCBOやワード調整委員会も存在する。たとえば、シラジゴンジ市のあるCBOは、独自に市民からサービス料を徴収し、道路や排水溝の掃除だけでなく、街灯や排水溝の補修などの小規模なインフラ整備も行っている。ドロップアウトした学生への補習授業の実施や社会問題を予防するための啓発活動、文化事業なども実施している。また、ナラヤンガンジ市のあるワード調整委員会については、スラム地域を対象に開始されたマイクロ・ファイナンス事業を拡大し、スラムの改善事業や貧しい世帯の小規模事業の支援などを実施している。マイクロ・ファイナンス事業の予算規模は年々拡大しており、既に自律的な事業体となっているといえる。このように、ある程度独自の事業予算を確保することに成功したCBOやワード調整委員会は活動の継続に成功しているといえる。

会議における協議事項については、基本的にUGIIPの事業予算でカバーされるインフラ支援が中心であった。社会福祉に関する議論や提案もなされたが、実際に予算が付くのはインフラ支援に限られている。いずれにせよ、提案された事業にはUGIIPの事業予算が付けられたため、CBOは言うまでもなく、ワード議員も事業提案に積極的であった。インフラ整備事業が始まると、その実施状況が各CBOによって監視され、地域住民からの理解や協力も得られた。しかしながら、UGIIPが終了すると、協議事項がなくなった。地域の課題やニーズはUGIIPの事業予算を前提に議論され、提案されていたことが背景にある。一方、先述の活動を継続しているCBOとワード調整委員会は、当初からUGIIPの支援するインフラ事業に限らず、防犯や教育など様々な活動計画を作成しており、UGIIPの事業支援がなくなった今は、独自の予算で実施可能な事業の計画を立案、実施している。

一般集会はCBOとワードで実施されている。これについてもUGIIPの実施期間中はガイドラインに沿って実施されている。一般集会で提起された課題やニーズは、CBOとワードのそれぞれのレベルで協議されている。しかしながら、これについてもUGIIPの終了と共に実施されなくなっている。予算がつかないことがその原因と指摘されている。

3-3-2 事業計画立案の手続きと実施状況

次に、事業計画の実施状況の実態について説明する。表4は、事業計画の実態とその背景、または要因をまとめたものである。事業計画手続きについては、まずCBOで作成される社会開発計画から始まる。前述のとおり、CBOレベルでは地域住民が集会を開き、地域の情報収集を行う。収集した情報から貧困地域の特定を行ったり、リソースマップを作成したり、道路や排水などの基礎的インフラの整備状況や犯罪や事故などの問題を議論する。そうした計画手続きの結果、社会開発計画がCBOごとに作成される。一方、市調整委員会はCBOの計画を吸い上げたワード調整委員会の提案に応じてインフラ整備事業を計画する。しかしながら、各CBOがそれぞれ詳細な課題の抽出や解決に向けた事業計画を作成しているものの、その計画がどのように市全体の事業計画に反映されているのかは不明確である。まず、CBOの人々は、数あるCBOの提案が適切にワード調整委員会で協議されていないと感じている。また、市のレベルにおいて、それらのニーズは検討、調整されていない。

表 4 委員会による事業計画手続きの課題と要因

質問項目	課題	要因／背景
市及びCBOの 開発計画の 作成手続と状況	CBO計画と市の計画の関係が曖昧	プロジェクトガイドラインに沿って行うが、CBOの計画をどのように市の計画として統合するかについては説明が不明確
	事業の終了後、開発計画は作成されない	事業終了後の開発計画の作成支援を行う専門家が不在。
	事業の選択基準は不明確	計画の作成手続きや事業の選択基準は法制度的に規定されていない。
開発計画の 利用状況	開発計画はプロジェクト事業に特化されおり、市の一般予算とは別枠で計画されている。	開発計画はプロジェクト予算に沿って作成される。
	プロジェクトの終了とともに委員会が不活性化するため、計画は更新されず、活用もされなくなる。	開発計画の手続きが法制度的に明確化されていない。手続きの正当性に欠ける
		ワードへの市独自予算の分配は少なく計画の実効性がない
開発計画の公開	市調整委員会のレベルのみで共有されている。	ガイドラインなどなし
	WLCCの段階で市民集会を行い、その場で公開する事例がある。	市民集会は議員の意識次第

聞き取りより筆者作成

そもそも、各ワードから上がってきた提案が、市調整委員会のレベルでどのような基準で取捨選択されているのかが不明確なのである。基準が明確でない上に、利害の調整も十分に行われているとは言い難い。CBOや市職員からの指摘によれば、ワード調整委員会も市調整委員会も、基本的にはワード議員や市長の関係者によって構成されており、委員会の会議の前に、利害はすでに調整されているのである。

市は計画された事業計画に沿って予算を配分し、実施、監理する。ワード調整委員会やCBOもその計画を認識し、協力することになっている。UGIIPの実施期間中のインフラ整備事業については、そのような手続きに沿って事業計画が活用されている。本来であれば、CBOはUGIIPによって作成した計画をプロジェクト終了後も更新し、新たなニーズをワード、そして市に提示しなければならない。しかしながら、この事業

計画はその後作成されることも、更新されることもなかった。ワード調整委員会はCBOのニーズを調整し、市調整委員会はワードから上がってくるニーズを調整するだけでなく、出先機関の事業計画やNGOなどの活動との調整も行わなければならない。しかしながら、CBOの計画が更新されないため、ワードレベルでも、市レベルでも調整が行われないのである。結局、UGIIP事業が終了した現在では、市議会のレベルで事業を決定している。事業計画の立案手続きについては、活動を継続しているCBOやワードについても明確なものは持っていない。彼らは定期的に関く会議において事業計画を立てるものの、UGIIPの支援で作成されたような包括的な計画は作成しない。

4 まとめ

以上、アジア開発銀行の支援するポウロシヨバを対象としたガバナンス改善活動の、中でも参加型ガバナンスの実態について明らかにした。概していえば、参加型ガバナンスの実施体制は機能不全に陥っているといえる。ここに記述した委員会への参加と計画立案及び実施の課題とその要因はそれぞれ密接にかかわっていることがわかるが、以下では大きく制度面と参加の質の面から明らかになったことを整理しておきたい。

4-1 制度的課題

この参加型ガバナンスの制度自体が、具体的な形で法的根拠を得ていないことは参加型ガバナンスの仕組みを維持していくことを難しくしている背景となっていると考えられる。2009年に制定され、2010年に改定されたポウロシヨバ法においては、行政サービスにおける住民参加の条項がある¹³。この条項を根拠に、ポウロシヨバは市調整委員会、ワード調整委員会、そしてCBOを組織することができるのである。そして、それを具体化するために、中央政府からの通達として市調整委員会、ワード調整委員会を組織化することが指示されている。しかし、この通達は委員会の構成員や活動内容(Terms of Reference)を記載しているものの、それをどのように運営するのかについては明記していない。以下に示した二つの点においては、特に不十分な制度化が持続性を確保する上での課題となっている。

第一に、参加型計画立案の制度としての運営の仕方や、既存の行政手

続きや議会、常設委員会との関係が明確化されていない。上記の実態から、階層化された計画自体が有機的につながっていないことがわかる。CBOで作成された計画は社会問題からインフラまで幅広く、しかもそれは地域の世帯調査やリソースマップといった根拠に基づいたものである。しかしながら、それはワード調整委員会で十分に協議されておらず、プロジェクトで支援されるインフラ事業がワード議員を中心とするワード調整委員会によって提案されているのみである。また、CBOの作成した計画との関係は不明確である。そのため、市調整委員会の計画の調整段階で、市民の直接的なニーズに最も近いCBOの計画を効果的に反映させることはできないし、CBOの作成にかかわった市民にとっては、彼らの計画がどのように市の計画に反映されたのかが曖昧なのである。そして、CBOから市までの計画作成手続きが不透明であれば、CBOも計画を作成、更新していく動機を維持することも難しくなる。

第二に、参加型活動が市の予算作成手続きではなく、プロジェクト予算の分配のみに焦点を当ててきたことも持続性を確保できなかった要因と考えられる。市の予算で実施されている事業はインフラ整備だけではない。貧しい市民への福祉事業や、障害者支援、予防接種などの保健事業や学校の校舎の補修事業などもある。これらの事業は毎年実施されているものもあり、これらの事業の実施の在り方を改善していくことも可能である。しかしながら、参加型の活動では、プロジェクト予算で実施される事業しか協議されず、市の予算（国からの交付金も含む）で毎年実施している事業については、CBOやワードレベルでは全く協議されていないのである。つまり、参加型の活動自体がプロジェクト・ベースで運営されてきたため、プロジェクトの終了と共にその存在意義は失われていたのである。

UGIIPにおける住民参加型の計画立案や、事業の実施を持続的に実施していくには、まず、自治体レベルにおける既存の民主主義の在り方を明らかにし、その上で、ワード及び市レベルの調整委員会や、CBOを制度的にどのように位置づけるべきか、また、その仕組みをどのように法的に裏付けるべきかを明らかにする必要がある。

4-2 参加の質にかかわる課題

活動に参加した市民からの聞き取りから、参加型活動における参加の

質についても課題が明らかになった。参加の質については、参加型開発の研究においてすでに重要な議論がなされている。参加型開発は様々な実験的な試みを経ながら進化し、それまで開発の対象でありながら、その計画や実施において周縁化されていた社会的弱者をその中心に据えるアプローチとして、現在も様々な事業で採用されている。しかしその一方で、その参加が結局ドナーや開発事業の実施者の意図に沿って市民を動員し、事業を正当化するために利用されているとの批判がある[Cooke and Khotari 2001]。参加型の活動は、それ自体が政治的に真空地帯なのではなく、地域社会の政治に埋め込まれているのである。参加型開発へのそうした批判を踏まえ、現在は参加型活動のツールを使えば参加した人々のニーズや意見が自動的に反映されるのではなく、それ自体を政治的プロセスとして捉えるべきことが訴えられている。そのような意味でUGIIPの参加型活動を見たとき、ここにも参加型開発で指摘された課題を検討する必要があるといえる。実際、住民を代表する委員会のメンバーの選出手続きからすでに政治化されている可能性がある。UGIIPの参加型ガバナンスのモデルとなっている、ポルト・アレグレの参加型予算やケーララ州のピープルズ・キャンペーンのアプローチは伝統的なパトロン・クライアント関係に基づく資源分配を回避する制度として機能する可能性を秘めている[Heller 2007; Baiocchi, Heller and Silva 2011]。特に、[Heller 2007]の調査結果は、資源分配において政治的に排除されがちな野党議員からも一定の評価を得ていることを示した。しかしながら、委員会の組織化の手続きから、UGIIPのモデルではその問題が乗り越えられているとはいいがたい。つまり、市調整委員会やワード調整委員会の長である市長や議員の指名によってメンバーを決定している以上、メンバーシップの政治的バイアスは避けられないし、そのようなメンバーシップに則った調整委員会は、結局議員と特定の利害関係者の間の政治的アジェンダに正当性を与える場になりかねないのである。

また、たとえそこに参加する市民が正当な手続きで選ばれ、より多様な利害関係者を代表したとしても、多様な利害の調整が行われるかどうかは、参加の質に依存する。参加型活動の実施状況を参与観察すると、どうしても有力者の声が反映され、参加権を与えられていても、参加者間の社会的関係性から発言を遠慮してしまう人々の声は反映されにく

い。そうした状況において、より効果的な参加を促すのがファシリテーターの役割だが、前述のとおり、UGIIPではそうしたファシリテーターの役割をプロジェクト雇用の専門家が担い、プロジェクト終了後にそのような役割を担う職員に対する能力向上がなされてこなかった。そもそも、このような参加型ガバナンスの仕組みを継続していく上で、どのような担当の職員が何人必要なのか、市が運営するのか、NGOへの業務委託で運営が可能か、といったプロジェクト終了後の運営の方針が不明確なままである。

また、参加型活動の場を政治実践のプロセスとして捉えたとき、参加の質はファシリテーターの能力だけでなく、参加者自身の政治技術に依存するところが大きい。その一方で、ニーズや問題を一番理解しているのは市民かもしれないが、ニーズは多様であり、それを調整する政治的能力が市民にあるとは限らない。参加の質に関しては、すでに参加型開発の研究蓄積があるが、政治のプロセスという視点からの分析は未だ十分な蓄積がない。拙稿 [七五三 2010] では、参加型活動におけるコミュニティの意味をめぐる政治実践を通して、多様な利害を調整し、比較的多くの関係者に資源を分配することを可能にした事例を紹介した。参加型民主主義が「民主主義の深化」に貢献できるかどうかは、この事例で明らかにされたように、参加者が多様な利害を調整する高度な政治技術を持ち得るかどうか、発揮できるかどうかといったところにあるのではないだろうか。参加における政治実践や、参加者の政治技術¹²⁾の在り方を明らかにするには、そのプロセスを詳細に分析する必要があり、そのような文脈やプロセス重視のアプローチとしては、民族誌が一つの有効な方法である¹⁴⁾。したがって、参加型民主主義が「民主主義の深化」に貢献するものであるかどうかを検証する上でも、参加における政治実践の民族誌の蓄積が今後の研究課題といえるのではないだろうか。

付記・本稿は、2013年10月6・7日に実施された日本南アジア学会第26回全国大会において開催されたテーマ・セッション「変貌するバングラデシュ社会の光と影―周辺から捉えなおす南アジア世界―」の発表をもとに作成したものである。

本稿は、国際協力機構（JICA）によって2012年11月から14年2月までに実施された、「バングラデシュ国における包括的中核都市開発機能強化プロジェクト」の一環として実施した調査結果を活用した。

註

- 1 本稿では参照できる文献は限られるが、ポルト・アレグレの事例については[Baiocchi 2006]、ケーララ州の事例については[佐藤 2001]、[Heller 2007]に詳しい。また、[松下 2012]はこれらの事例をその歴史的な背景から詳しくまとめている。インドにおける権限委譲と住民参加の関連でいえば、[森 2008]が西ベンガル州の事例研究においてその実態を明らかにしている。また、西ベンガルにおける地方分権化とパンチャーヤトによる行政サービスの実態については、[Bardhan and Mookerjee 2006]が州レベルのポリティカル・エコノミーの視点から描き出している。地方自治への住民参加の事例では、特に女性の参加が一つの指標となるが、[喜多村 2011]はローカル・ガバナンスにおける女性の参加、ジェンダー主流化について、ケーララ州の事例を分析している。
- 2 たとえば、[Heller 2007: 631]は政治家と一部の市民の垂直的な関係やその間の裏取引、エリート中心の参加に特徴づけられる寡頭政治の状況において、政策決定の様々な段階で市民参加を推進することで、どの程度そのプロセスの透明性と説明責任を改善することができるかを検討している。また、これは参加型開発においても長く議論されていたことだが、参加型活動が市民の能力を向上させることができたか、参加の深さや質は向上したかという点も検証されている。
- 3 ガバナンスの定義は研究分野によって微妙な違いがある。本稿では、開発プロジェクトを対象とするために、国際開発の文脈で使われている定義に基づいて議論を進めたい。日本において、ガバナンスは行政による統治にとどまらず、NGO や民間企業、コミュニティといった他のアクターとの協働に基づくネットワーク型の統治の在り方を「共治」、あるいはガバナンスと定義する。一方、「共治」を統治の下部概念とし、ガバナンスをあくまで政府を中心とした統治形態と認識する考え方もある [木村 2014: 9]。本稿で対象とするプロジェクトでは、コミュニティやNGO、出先機関との連携が中心課題となっているため、前者の定義において使うこととする。
- 4 一般論と言っても、ブラジルに始まった参加型予算は、ブラジル国内においてもそれを導入した地方自治体の地域社会の文脈において様々に修正されている [Baiocchi, Heller, and Silva 2011]。そのため、これまで一部のエリート市民と行政によって握られていた予算の作成や事業の計画により多くの市民が参加する新しい統治のあり方という大きな枠組みの議論の中で、バングラデシュの事例を位置づけるということになる。
- 5 近年における縫製業の急激な成長については、本稿の基となった2013年10月6日に広島大学において開催された第26回日本南アジア学会、テーマ別セッション「変貌するバングラデシュ社会の光と影」において村山真弓氏も指摘している。
- 6 2013年4月22日に起こったラナ・プラザ崩落は現代バングラデシュを象徴する事件であった。縫製業を中心とした急激な工業化とそれにけん引される経済発展という光の側面の影で劣悪な労働環境で働く女性労働者たち、そうした社会の現実が覆い隠されたままに起こる消費、違法建築の見過ごしにみられる行政サービスの機能不全や政治と官僚の癒着等が都市社会をより不透明にする。1127人の犠牲を出したこの大事件には、経済発展に沸くバングラデシュ社会における様々な問題を垣間見ることができる。
- 7 Administrative and Service Reorganization Committee (ASRC)は、独立以前の行政機構の在り方に問題意識を持った政権内の改革派や知識人の一部のグループからの圧力で独立の

- 翌年に組織された。ASRC は主に技術職と一般職それぞれの雇用に関する具体的方針や行政機構そのものの包括的改革案を提案している。
- 8 ガバナンス論においては一般的に参加型開発が議論されることはないが、特に国際開発論におけるガバナンス論の文脈では、参加型開発の延長において「参加」が議論される。たとえば、参加型開発の議論の中では、これまで注目してこなかった参加の政治性を分析し、参加型ガバナンスの文脈で議論が展開している [ガベンタ 2008]。
 - 9 ライトサイジングとは、規模縮小を意味するダウンスライジングと規模拡大を意味するアップサイジングを包含するものである。先進国の場合、New Public Management アプローチを通してダウンスライジングが進められたが、拡大すべきか縮小すべきかどうかは現状の規模だけでなく、その国の地方自治体の在り方から検討されるものであるため、どちらともいえないバングラデシュの現状を鑑み、ライトサイジングを使った。
 - 10 たとえば、世界銀行はUGIIP と同様のデザインでMunicipal Governance Support Project (MGSP)を計画し、2014年内に開始する予定である。MGSP においてはボウロシヨバのガバナンス改善にUGIIP で提案された都市ガバナンス改善アクションプログラム (Urban Governance Improvement Action Program)に多少の修正を加えて活用している。また、国際協力機構 (JICA) については2012年に開発調査型技術支援プロジェクトを実施し、Inclusive City Governance Project (ICGP)を計画している。この事業では、ボウロシヨバよりも人口も、予算規模も大きい中核都市を対象としているため、より包括的で自立的な自治体づくりに向けたガバナンス改善を推進している。対象となっているのは新たに中核都市に格上げされた4都市とチッタゴン市である。
 - 11 一般的に、ボウロシヨバは9のワードによって構成されている。それぞれのワードからは選挙によって議員が選出され、さらに三つのワードから1人ずつ女性議員を留保議席議員として市長が指名する。したがって、議員数は12名である。
 - 12 Paurashava Act (2009) の第2章、115条にDialogue with the People of Municipal Area: (1) In every municipality, the elected municipality shall form a committee with members not more than 50 to dialogue with community people issues relating services and others とある。
 - 13 「政治技術」という用語は、ここでは政治思想研究において [木村 2013]が注目している「技術としての政治」からヒントを得ている。木村の議論は、中世ヨーロッパにおける教養や作法、修辞学に基づいた、多様な価値や異なる意見を持った人々が共存する技術について述べている。このような視点から、参加型民主主義を見ると、そこに参加するすべての一般市民がそのような教養、作法を身に着け、高度な政治技術を習得することで、はじめて「民主主義の深化」に貢献できると考えられる。一見不可能なことのようにも思えるが、教養や作法はその当該社会における教養・作法であり、説得する技術はその社会を構成する人々に訴える技術である。ヨーロッパ宮廷社会は一事例であり、そこにだけ存在するものでもない。そのように考えると、参加型民主主義が実践される社会の文脈で、政治技術の在り方を分析する意義があるのではないだろうか。
 - 14 具体的な分析の方法は明らかにされていないものの、[ベビントン 2008]は、参加をめぐるポリティカル・エコノミーをマクロに分析していくと同時に、民族誌的アプローチの重要性を指摘している。

参考文献

- 内田智大、2004、「バングラデシュの経済発展と就業構造の変化」、『関西外国語大学研究論集』、79。
- ガベンタ、ジョン、2008、「参加型ガバナンスの実現にむけて—社会変容をもたらす可能性—」サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン（編）『変容する参加型開発—「専制」を超えて—』、明石書店。
- 木曾順子、2005、「グローバリゼーションとバングラデシュの貧困削減」、『国際交流研究』、7、1-30頁。
- 喜多村百合、2011、「進むローカル・ガバナンスのジェンダー化—ケーララ州のパンチャヤーティ・ラージと女性の政治参加—」、『現代インド研究』、1、89-106頁。
- 木村俊道、2013、『文明と教養の〈政治〉—近代デモクラシー以前の政治思想—』、講談社。
- 木村宏恒、2014、「ガバナンスの開発政治学的分析—「統治」と「共治」の関係を見据えて—」、『国際開発研究』、32-1、7-22頁。
- 佐藤宏、1990、「独立後の行政改革—パキスタン文官職(CSP)の解体から軍・民官僚の軋轢へ—」、佐藤宏(編)『バングラデシュ—低開発の政治構造—』、アジア経済研究所、181-208頁。
- 佐藤宏、2001、「インド・ケーララ州における地方制度改革—草の根からの公共性をめざして—」、『新興民主主義国の経済・社会政策』、アジア経済研究所、337-363。
- 七五三泰輔、2010、「バングラデシュにおける環境保全政策の実践と村落政治の動態—ハルキ・ハオールにおける環境資源の文化の政治を事例として—」、『南アジア研究』、第20号、30-59頁。
- 延末譲一、2001、「バングラデシュ—広大なるサードセクターと巨大NGO—」、『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究—』、明石書店。
- ベントン、アンソニー、2008、「参加・制度変革の理論化—エスノグラフィーと政治経済—」、ヒッキイ・モハン（編）『変容する参加型開発—「専制」を超えて—』、明石書店、322-329頁。
- 松下冽、2012、『グローバル・サウスにおける重層的ガバナンス構築—参加・民主主義・社会運動—』、ミネルヴァ書房。
- 森日出樹、2008、「インドにおける分権化の進展とパンチャヤト政治への住民参加」、近藤則夫(編)『インド民主主義体制のゆくえ—多党化と経済成長の時代における安定性と限界—』、アジア経済研究所。
- 山形辰史、2013、「繊維・衣類産業」『バングラデシュ製造業の現段階』、アジア経済研究所、1-19頁。
- ADB, 1995, *Governance: Sound Development Management*, Manila: ADB.
- ADB, 2002, *Report and Recommendation to the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Technical Assistant Grant for Urban Governance and Infrastructure Improvement Project*, Manila: ADB.
- ADB, 2006, *Evaluation Report on Urban Governance and Infrastructure Improvement Project*, Manila: ADB.
- Baiocchi, Gianpaolo, 2006, "Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil," Bardhan and Mookherjee, *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, Cambridge: MIT Press.

- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, and Marcelo K. Silva, 2011, *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, California: Stanford University Press.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2006, "Decentralization in West Bengal: Origins, Functioning, and Impact", *Decentralization and Local Governance in Developing countries: A Comparative Perspective*, Cambridge: The MIT Press.
- Cooke and Khotari, 2001, *Participation: New Tyranny?*, New York: Zed Book.
- Heller, Patrick, K. N. Harilal and Shubham Chaudhuri. 2007. "Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India," *World Development*, 35-4, pp. 626-648.
- IMF, 2013, World Economic Outlook 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>
- Jahan, Ferdous, 2006, Public Administration in Bangladesh, http://www.igs-bracu.ac.bd/UserFiles/File/archive_file/Public%20Administration%20in%20Bangladesh.pdf
- Khan, M. Mahabbat, 2012, *Politics of Administrative Reform: A Case Study of Bangladesh*, Dhaka: A H Development Publishing House.
- Sarkar, Abu Elias, 2004, "Administrative Reform in Bangladesh: Three Decades of Failure", *International Public Management Journal*, 7-3, pp. 365-384.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, CD-ROM Edition.
- UNDP, 1997, *Re-conceptualizing Governance*, New York: UNDP.
- USAID, 1989, *Public Administration Efficiency Study*, Ministry of Establishment, Government of Bangladesh.
- World Bank, 1996, *Government That Works: Reforming the Public Sector*, World Bank.
- Zafarullah, Habib, 2002, "Administrative Reform in Bangladesh: An Unfinished Agenda", In Ali Farazmand, eds., *Administrative Reform in Developing Nations*, London; Fraeger.

要旨

1990年代以降に実施された構造調整プログラムに沿った経済・産業分野における政策改革は、バングラデシュの工業化を中心とする経済発展を促している。一方、都市部における急激な人口増加は、都市特有の問題を深刻にしている。都市における公共サービスを改善するため、主要ドナーは都市インフラ事業とともに、地方自治体のガバナンス改善を支援している。中でもアジア開発銀行の支援によって実施されている都市ガバナンス及びインフラ改善事業は、地方都市において喫緊の課題となっているインフラ整備を実施しつつ、これまで行政に係る機会の少なかった女性や貧困層を含め、都市住民の参加を推進する活動を実施し、階層型統治形態から、ネットワーク型統治形態への移行を支援するモデル事業として注目されている。本研究では、この事業における住民参加型のガバナンス構築の実態を分析し、バングラデシュにおける参加型ガバナンスの可能性について検討する上での、今後の課題を示す。

Summary

Local Government and Participatory Local Governance in Bangladesh:
A Case Study of Urban Governance Improvement Project

Taisuke SHIME

Economic growth with industrialization accelerated by the globalization and national economic policies since 1990s brought dramatic change in Bangladeshi society both in rural and urban. Local government as a provider of public services, on the other hand, have failed to meet growing needs of citizen especially in urban area. Meanwhile, governance issue had been mainstreamed in international development since 1980s, and the major donors in Bangladesh have conducted studies on governance situations in Bangladesh in 1990s. Based on the studies, one of the major donors, Asian Development Bank, initiated a project for improvement of governance and urban infrastructure for local government in 2002. The model of governance improvement invented by ADB has now been applied in other project supported by other donors such as World Bank and JICA. This article is to demonstrate present situation of governance especially in urban local government by reviewing the project for urban local governance and infrastructure development focusing on people's participation in public services which is one of main activities in the project. People's involvement in governance is also globally promoted institutional change not only in developing countries, but also developed countries. By reviewing the people's participation in local governance, we analyze the project activity in the context of participatory democracy which is also recently globalized phenomenon, and finally articulate scope of further research.