

Bangladeshにおける地方行政と地域 NGO の連携に関する研究
 障害者支援分野を中心とした事例から

A study on the effectiveness of the collaborative development activities between local government
 and NGO in Bangladesh

-- Focusing on the case of the support works for persons with disabilities --

駒走 拓三

研究の目的と方法

Bangladeshでは、全人口のおよそ 9.07%が障害者といわれており、社会的弱者である彼らへの支援は喫緊の課題となっている。一方で、限られた国家予算の中でも社会福祉に当てられる予算は低く、同国で障害を持つ人々に対する支援は十分とはいえない。そこで、国民に対し社会保障サービスを提供する社会福祉省と、同分野で活躍する NGO が連携する事で、よりよいサービスが提供できないかという問題意識を持つようになった。本研究では、 Bangladeshを舞台に、同国の行政サービスが地域に十分に行き届かない背景を分析し、かつ、その弱点を補完するとされる NGO 活動の実際を検証する。その作業をもとに、障害者支援分野を中心として、同国の地方行政と NGO の望ましい連携の在り方を提案し、地域の住民の生活の向上に寄与することを本論文の目的とした。

本研究の調査方法としては、関係する既存の文献を読み進めると共に、現場での聞き取り調査を行い、筆者自身で分析を行った。具体的には、これまでの Bangladesh国における地方行政の取り組みと NGO との連携例を調査し、過去に同様の取り組みをみるため、 Bangladeshで活動する NGO の活動事例を取り上げている。また、より広い文脈から Bangladeshの事例をみるために、近隣国(特に東南アジア、南アジア等)において、本研究で提案する地方行政と NGO との連携についての事例について調べ、それぞれとの相対化を行った。相対化を行うために、地方行政の発展レベル、社会福祉サービスの提供レベル、 NGO と地方行政の連携レベル、地域における障害者支援の取り組みなどの指標を筆者自身で設定した。そして、それぞれの結果から、政府のみで地方行政サービスを提供するのではなく NGO との連携が有効であるかどうかを比較検討している。

論文の構成

本論は、6つの章から構成される。第1章は、序論として、研究の背景と目的、研究の方法について、第2章は研究対象地域であるバングラデシュ国の歴史と現状について述べる。続く第3章では、バングラデシュのこれまでの開発経験から、行政サービスの一部を補う NGO の事例をとりあげ、成功要因や失敗原因を抽出、特定する。第4章は、調査報告をまとめたものである。まずは文献からバングラデシュ地方行政の歴史、バングラデシュの地方行政の現状と取組みを調査すると共に、地方行政を実施する地方自治体、それらを管轄する地方行政・農村開発協同組合省、地方行政局、農村開発協同組合局、農村開発公社、NGO、実施現場での聞き取り調査を行った結果を述べる。そして、行政サービスと NGO の連携に関する事例を分析する。第5章では、地方行政による社会福祉サービス、特に障害者支援分野へのサービスが不足している状況を踏まえ、UDCCM や障害者支援を実施する NGO と有機的に連携することで、住民に対しより良いサービスの提供が可能であることを明らかにする。具体的には、UDCCM の場で障害者支援分野のサービスプロバイダーである社会福祉員と地域の代表をリンクさせることで、適切に地域の受益者へサービスを届ける事例を分析する。第6章では、本論の結論と残された課題について述べている。

第1章 序論 研究概要

- 第1節 研究の背景
- 第2節 研究の目的と研究方法
- 第3節 論文の構成

第2章 バングラデシュの地方行政の歴史と現状

- 第1節 バングラデシュ地方行政の歴史
 - 第1項 独立前、独立後の歴史
 - 第2項 開発支援の影響
- 第2節 地方行政の現状
 - 第1項 政治・選挙
 - 第2項 地方行政機構と開発予算
 - 第3項 社会保障サービス
 - 第4項 ユニオン開発調整会議(UDCCM)

第3章 地方行政と NGO による開発支援の現状と課題

- 第1節 地方行政サービスに関わる NGO の取り組み
 - 第1項 バングラデシュにおける NGO の現状
 - 第2項 NGO と政府による取組事例
 - 第3項 CDD の取り組み及び政府との関わり
- 第2節 南アジア諸国の地方行政と NGO の連携
- 第3節 スケールアップに伴う成功と失敗事例

第4章 調査結果

第5章 考察

第6章 結論

論文の概要

本研究の調査対象国であるバングラデシュ人民共和国では、人口1億5360万人(2013年央推計)の約72%が農村部で暮らしており、都市部、農村部とも貧困率(Head Count Ratio:HCR)は減少傾向にあるが、経済発展に伴う地方と都市部の格差は拡大している。これら農村部の住民に対し、公的サービスを提供する組織として、中央政府各省庁の出先機関や地方自治体が存在しているが、中央政府主導による縦割り行政の問題や、人材、資金の不足等から、教育、保健、社会保障等の公的サービスが、農村部の住民に対して十分に行き届いていない。

本論文では、はじめに、公的サービスが十分に行き届いていないという現状を把握するために、住民から公的サービスの認知度、利用度、必要性について聞き取り調査を行い、現状を把握した。また、研究対象地域であるバングラデシュ国の歴史及び開発支援の影響による歴史的背景が現在の同国に対してどのような影響を与えているかを明らかにした。例えば中央集権型の縦割り行政が省庁間の繋がりを難しくしていること、行政と政治が密接な関係にあり政治的影響力による汚職が蔓延すること、援助機関等の無計画な開発資金が自立的な発展を阻害していることが問題の本質となっている。このように、バングラデシュの地方行政が抱える問題は複雑で、それぞれが密接に絡み合っているため、根本的な解決には長い時間を要する。また、バングラデシュの地方行政に関わるNGOの取り組みや、これまで同国に支援された様々な事例、同じ南アジアでの行政サービスとNGOの連携を調べることで、行政とNGOの関係と連携の可能性について調査した。

これらの調査結果から分かった事としては、保健家族福祉省のサービスや、農業指導のトレーニングを実施する農業省のサービスなど、サービスを提供する保健や農業の普及員がユニオンレベルまで派遣されて、自身もしくは家族、親せき、知人等がこれらのサービスを受益するなど、身近なところで行政サービスに触れる機会があるケースでは、サービスが行き届いていた。一方、社会保障関連のサービスについては、行政サービスであると回答した人は少なく、障害者、高齢者、超貧困者に対する年金を知っているかとの回答に対しては、高齢者年金以外は、ほぼ皆が知らないと答え、実際に受給している人も少ない。以上のことから、国の政策として優先順位の高い保健や農業分野に関する行政サービスについては、普及しているといえるが、障害者支援や高齢者問題に関する社会保障関連のサービスは、行政サービスが普及しているとはいえない。その理由としては、政策の優先順位が低く予算が少ない事、サービスプロバイダーである地方公務員の不足、住民のサービスへの理解不足が要因としてあげられた。

一方で、社会福祉省の社会福祉員とNGOの職員が連携し、政府が推し進めている障害者の証明書発行事業を促進させていたり、地方行政局(LGD)が実施するユニオン開発調整会議(UDCCM)に参加して、障害者支援を行う同団体との連携について提案したりするなど、現場レベルでの連携が始まっている。また、NGOを積極的に巻き込むことのメリットとしては、地方公務員の人員不足をカバーし、これまで届かなかった地域や人にまでサービスが提供できることである。

その他、南アジア諸国の地方行政と NGO の連携では、インド政府の障害者支援分野では、政府が NGO に対し資金援助を行い、障害者向けのサービスを提供して一定の成果を上げている。同じ南アジアでも、世界最大級の NGO を複数抱え、より NGO の活動が盛んなバングラデシュにおいても、同様な取り組みが成功する可能性は高いといえる。

本論文では、国の政策として優先順位が高くない地方行政サービスをより充実させるためには、地域の NGO と積極的に連携し、資金、人材を有効活用しながら、住民のニーズに応じていく事が重要であることを論じている。これは政府が地域の NGO と積極的に関わることで、互いの弱点を補いあり、行政サービスの裨益者である住民により良いサービスが提供できると思われるからである。

今後の課題としては、NGO と連携するための予算の確保や、政府として NGO 等をはじめとする民間の力をどのようにして活用していくかという政府の方針をしっかりと定める事である。特に、社会保障の分野の優先度は高い。年に6%以上の経済成長率を 10 年近く続けているバングラデシュの経済発展に伴い、都市部と村落部の格差が開いており、今後もこの流れは当分の間は変わらないと思われる。そのため、今後も村落部の貧困層が都市部に流れて、社会保障を必要とする人口が増加すると考える。この格差を縮めるためには、農村部での社会保障を充実させて、都市部への品行層の流入を防ぐことや地方の経済発展を支援するための企業支援、都市部の貧困層を支援する NGO を積極的にサポートすることで、格差の少ない社会を作る努力を行うことが喫緊の課題である。