バングラデシュの農村開発政策における 開発思想と方法の変遷

Transition in the Development Policy and
Methods of Rural Development in Bangladesh

向井 史郎*・海田 能宏**

Shiro MUKAI and Yoshihiro KAIDA

I はじめに

国土の多くがベンガルデルタに位置するバングラデシュは、限られた、しかも水文的に不安定な土地で膨大な人口を養っていかなければならない。バングラデシュの人口密度は現在約800人/km²にも及ぶが、2020年には1,100人/km²になることが予測されている¹⁾。この地域において、人口—食料バランスの悪化や、失業者の増大、あるいは農村内の階層間格差の広がり、といった農村の諸状況をどう考えればよいのか。

本稿では、バングラデシュの地方行政制度と農村開発政策の変遷を分析し、特に農村開発政策に関しては、過去の幾多の政策を類型化し、それぞれの特徴を述べる。さらに、バングラデシュにおける現在の農村開発政策の問題点とその改善のための方向性に言及する。

II 地方制度と地方行政の変遷

1 行政単位と村落構成

バングラデシュの行政区画は、上位から県、タナ、ユニオン、グラムの順になる。グラムは、一般に村 (village) と呼ばれる地縁集団であり、行政村ユニオンは5から30のグラムから成り立つ。グラムは、1～5つの自生村ショマジユから構成され、ショマジユはさらに、10から20の屋敷地共住集団バリから成り立つ。バリは、一つまたは複数の父系血縁集団グシュティから形成される²⁾。

図1に、英領期以降の地方制度の変遷を示す。この期間をいくつかの時期に分けて、それぞれの時期における地方行政区の特色を表1に整理した。

2 英領期 (1765～1947年)

ムガル帝国期 (16世紀～1765年) に事実上むらを支配したのはザミンダールと呼ばれる領主であった。ザミンダールは、定期的に検地を実施し、農民から年貢を徴収した。この際に年貢収取の基本単位になったのはグラムもしくはモザであった。

1767年以降、ベンガルを統治した英国は、ムガル帝国の地租徴収制を踏襲し、ザミンダールに土地保有権を認めた。一方、県とタナに裁判所と警察機構を新たに設置し、ザミンダールから裁判権と警察権を奪った。これにより、ザミンダールは領主から単なる大地主となる。その後、英国は、地方の治安の悪化に対処するために、1870年に農村自警団法 (Village Chowkidari Act) を発効する。同法では、タナを3～5つのチョキダール区 (面積26～31km²) に区切り、各区ごとに、タナ警察を助け盗賊取締りや紛争調停を任務とする自警団を任命させ、その費用はチョキダール区の住民に負担させた。1885年には、全国的な測量と地籍図の作成、各種地権の登記などが行われ、地租徴収の制度化が進む。この時、地方の末端の単位としてグラム (モザ) が用いられたが、これはムガル帝国期の徴税の単位を引き継いだものであった。

さらに1885年の地方自治政府法 (Local Self Government Act) により、チョキダール区の間

*国際高等研究所 International Institute for Advanced Studies

**京都大学東南アジア研究センター The Center for Southeast Asian Studies Kyoto University

Key Words: 1) バングラデシュ, 2) 地方行政, 3) 農村開発, 4) ユニオン議会

界をそのまま引き継いでユニオンが制定された。1919年の村落自治法により、ユニオンにはユニオン評議会（Union Board）が設置された。ユニオン評議会の9人の議員は公選であり、議長は議員間の互選で決められる。現在のユニオンの構成と機能の原型はこの時に整った。さらに、県とユニオンとを結ぶ郡令（Circle Officer）がユニオン

を直接監督する郡（タナ）制が導入された⁴⁾。

以上のように、英領期前期は地租徴収と治安維持が専ら行政の役割であった。英国はムガル期の社会制度を活用し、これに改良を加えて法制化していった。英国は、県—タナ—グラムといったムガル帝国期からあるつながりの中間にユニオンという新たな行政単位を制定し、ユニオン以下の行政諸機能の多くを住民に委譲することで、安価で比較的安定した農村統治を実現することができた。19世紀後半以降の英領期後期には、地方制度も整備され、この時期につくられた行政制度が基本形となり現在にまで受け継がれている。

3 パキスタン期以降の行政制度の特徴

1947年に英国から独立した東ベンガルは、パキスタンの州となり、東パキスタンと呼ばれる。東パキスタン期から1971年のバングラデシュ独立を経た後現在まで、以下に述べる点が行政制度の特徴としてほぼ一貫している。

第1に、国の課題（食糧増産や貧困政策など）を実施することに政策の主眼が置かれ、行政機構は中央政府が作成した計画を下に降ろすための中央集権的な設計である。具体的には、①1982～91年に援助団体からの勧告に基づいてタナレベルの首長が公選された以外、県やタナレベルの首長には中央政府からの官僚が派遣される。②財政面でも県・タナ・ユニオンの歳入に占める国からの配

施行年	法令	管区	県	副県	郡 (タナ)	行政村 (ユニオン)	村 (グラム)
〈英領期〉							
1870	The Bengal Village Chowkidari Act						
1870	District Road Cess Act					□	
1885	Bengal Local Self-Government Act		○	○		□	
1919	Bengal Village Self-Government Act					□	
〈東パキスタン期〉							
1959	(Ayub Khan) Basic Democracies Order	○			1936 廃止	○	■
〈バングラデシュ期〉							
1972	(M. Rahman) President Order No. 7	1972 議会 廃止	○		○	■	
1976	(Z. Rahman) Local Government Ordinance		○		○	■	
1980	Local Government (Amendment) Act		○	○	○	□	●
1981	(H. M. Ershad) Local Government Ordinance		○	○	●	□	
1982	Local Government Ordinance		○	○	●	□	
1992	(Kaleda) Local Government Ordinance		○	○	○	□	

注：○●■は行政機構の存在を示す。○と●は行政官が配置されている行政単位。●または■は当時の農村開発政策の中心。
出典：文献3）を書き変えた。

図1 地方行政制度の変遷

Fig1 Transition in local administration units and related ordinances regarding local government and administration

表1 県とユニオンの地方制度の変遷
Table1 Transition in district and Union administration system

	《県規模》				
	ムガル帝国期 (16世紀～1765)	英領期前期 (1765～1885)	英領期後期 (1885～1947)	東パキスタン期 (1947～1971)	M. ラーマン期 (1971～1975)
行政の中心	所領	県とタナ	県(旧々制)	県(旧制)	県(旧制)
人口規模	…	…	200～300万	230～330万	400～700万
首長の任命権	ザミンダール	県知事	県知事	県知事	県知事
議会の権限	州政府	州政府	議員の投票	州政府	政府
課税	なし	なし	県議会	県議会	県議会
財政	年貢収入	地租	約75%自主財源	約55%自主財源	約55%自主財源
課税(徴)	地租、様々な附加課税	地租、様々な附加課税	地租、渡船税など	地租、不動産移転税など	地租、不動産移転税など
主な事務	徴税、治安、司法・裁判、宗教	治安、警察機構、裁判	公共事業、教育、衛生、道路など	公共事業、教育、衛生、道路など	公共事業、教育、衛生、道路など
《ユニオン規模》					
行政の中心	バルガナ	チョキダール区	ユニオン(旧々制)	ユニオン(旧制)	ユニオン
人口規模	特になし	パンチャヤト	ユニオン評議長	ユニオン議長	ユニオン議長
首長の任命権	…	県知事	議員の投票	議員の投票	直接選挙
議会の権限	なし	パンチャヤト制	ユニオン評議会	ユニオン議会	ユニオン議会
課税	年貢、中央交付金	村落負担	6割が自主財源	約85%自主財源	約85%自主財源
課税(徴)	地租などの一部	治安税	固定資産税など	固定資産税など	固定資産税など
主な事務	徴税、治安	治安(タナを補助)	治安、一般行政、公共事業、裁判	治安、一般行政、公共事業、裁判	治安、一般行政、公共事業、裁判

注：エルシャド期には、タナが行政の中心になったため、県の代わりにタナの資料を記入した。英領期の県議会の議員は3分の2が公選、3分の1が行政官であった。
出典：著者作成。

分の割合は6～9割と高い。③県・タナに独自の人事権はなく、中央で行政官の試験と任用が行われる。県・タナの行政官は中央政府から派遣され、3年ごとに配転される。④タナまでは縦割り行政となっており、タナの行政官は中央で決定された職務分掌に基づいて業務を行なう。

第2に、政権が交替することに行政改革が行なわれ、地方制度が変化している。特にバングラデシュになってからは政権が約5年ごとに交替を繰り返しているが、この際、旧与党の政治的足場を崩し、新政権への支持層を得る目的で、行政改革と地方議会選挙が行われるのが常である⁵⁾。

第3に、パキスタン期は年次開発予算の4～5割が外国財源であり、バングラデシュ独立後は国の歳入の約5割、年次開発予算の約9割を外国援助に依存している。

第4に、政策立案過程においても対外依存の傾向が大きい。開発計画の立案には、計画委員会(Planning Commission)が中心的に携わる。ところが、開発計画の部門別投資配分やプロジェクトの選定は各省庁や援助供与当局間の力関係や妥協に基づいて決定され、計画委員会が及ぼす影響力や調整能力は極めて限定されている。農村開発計画においても、その多くは援助供与側の勧告を受けて導入されたものであり、例えば、1978～84年にバングラデシュ援助グループ年次会議を通じ

て出された勧告の数は379にも達する⁶⁾。

第5に、農業・農村開発関連の予算は、政府開発支出の2～3割を占めるのみで、明らかに都市偏重の予算配分がみられる⁷⁾。

以降の議論との関連で強調すべきことは、タナ以上の地方制度と農村開発政策が変化を繰り返す中で、行政村ユニオンは、ユニオン議長を中心とする構成と機能を英領期後期以来ほとんど変えていないことである。警察と司法(裁判所)の出先機関はタナにまでしか設置されていない。また、タナと村落間を結ぶ道路や交通機関の整備が遅れていることから、村びとがタナを訪れる機会は少なく、またタナの行政官もタナから離れた村々を訪れることはめったにない。このような状況下で、むらで生じた紛争は村びと自らが調停する。グシュティ、バリ、シヨマジユ(グラム)、ユニオンといった各村落構成単位にはそれぞれの単位のリーダーが中心になった紛争調停機構があり、その紛争の性格と調停の困難さに応じて次第に上位の村落調停機構に上程される。むらで生じた紛争の多くはユニオンの裁判で調停され、タナまで上告されることはほとんどない。

III 農村開発計画の変遷

1 農村開発計画の分類

英領期から、ベンガル州における農村開発の潮流は、食糧増産、農業融資、農村土木事業の3つの政策にあり、政府予算や人員の多くがこれらの政策に割かれた。食糧増産に関しては、1878年の飢饉の後、1880年にベンガル州に農業省が設置され、1911年には農業大学が設立された。1952年には、他省に先駆けてユニオンレベルにまで農業省の官吏が配属された。農業融資に関しては、機能は限定されていたものの、1904年に村落協同組合(Village Cooperative)が設立され、1952年には多目的協同組合(Multipurpose Cooperative)がユニオンレベルに設置された。農村土木事業については、英領期から道路と水路づくりが重視され、県の財源によってこれらの整備が行われてきた。

東パキスタン期以降に実施された農村開発計画は、むらでの合意形成の組織をどのような基準も

乙. ラーマン期 (1977～1981)	エルシャド期 (1982～1990)	カレダ・ジア期 (1991～)
県(旧制) 440～520万 県知事 政府 県知事 約55%自主財源 地租、不動産移 転税など 公共事業、教育、 衛生、道路など	ウボジラ(郡) 20～30万 ウボジラ議長 公選 ウボジラ議会 約90%交付金 市場税、渡し場 税など 一般行政と開発 計画	県 平均170万 県知事 政府 県議会 約80%交付金 地租、不動産移 転税など 一般行政と公共 事業
ユニオン ユニオン議長 直接選挙 ユニオン議会 約85%自主財源 固定資産税など 治安、一般行政、 公共事業、裁判	ユニオン ユニオン議長 直接選挙 ユニオン議会 約40%自主財源 ユニオン税など 治安、一般行政、 公共事業、裁判	ユニオン ユニオン議長 直接選挙 ユニオン議会 約40%自主財源 ユニオン税など 治安、一般行政、 公共事業、裁判

しくは単位で形成するかによって、[a]グラム単位、[b]グラム内の特定経済層・職業層単位、[c]ユニオン議会、の3つに分かれる。そして、それぞれに名称をつけると、[a]コミュニティ方式（Community Approach）、[b]ターゲット方式（Target Approach）、[c]ユニオン議会での調整方式、となる。一方、政府が重点を置いた上記3つの政策以外の社会事業などについては、各省庁出先が県やタナを単位として業務を実施する[d]マス方式（Mass Approach）が一般である。道路や水路以外の例えば学校などの小規模公共施設は、ユニオン議会での調整を経ずに、自生村ショマジュの住民が直接、タナなどの関係行政機関の行政官などと交渉して建設されることが多かったため、マス方式に分類される。以下に、過去の農村開発計画を各開発方式別に紹介する。東パキスタン期以降に適用された農村開発政策を図2に示す。

2 コミュニティ方式

(1)農村農工業開発計画

農村農工業開発計画（Village Agriculture and Industrial Development programme, V-AID, 1953～1960）は、東パキスタン期に、米国の指導により導入された農村開発計画である。この計画の特徴として次の3点がある。第1に、グラムが開発単位となり、グラムの村びととV-AIDワーカーが相談して作成されたグラム開発計画に対して、行政サービスと公共施設の建設費補助が行われたこと。第2に、各省庁の出先機関の関係調整がタナで行われ、さらに地方行政と村落組織との

リンクがはかられたこと。V-AID計画の農村部での組織図を図3に示す。上位から順に説明すると、タナには、各省庁の出先機関が配置されるが、これとは別に、開発行政官（Development Officer）が一人配置され、各省庁間の関係調整を行った。各ユニオンには、V-AIDワーカーが一人配置され、各グラムの開発計画を作成したり、作物の展示圃場の管理といった農業技術の普及なども担った。第3に、グラムにはグラム議会（Village Council）が設置され、グラムの伝統的なリーダーシップを利用するために、議長と議員は村びとの互選により決められた。グラム開発計画はV-AIDワーカーを混じえてグラム議会で決定された。V-AIDワーカーは、グラムの有力者と主に接触し、彼らと相談の上、グラム開発計画を作成するように政府から指導された⁸⁾。開発計画の多くは、学校、村道、診療所、病院、池の修復、井戸の設置などの公共施設建設であり、建設用地および労働はむら側が負担し、建材にのみ政府の補助金が交付された。

V-AIDはコミュニティ方式の農村開発政策の一例として高く評価されるが、同時に、次のような制度的に不十分な点があったことも否めない。

a) ユニオン議会は公選の議長と議員をもち、英領期から道路建設や水路掘削の際に調整役を果たしてきた。ところが、V-AIDではユニオン議会は回避され、受益者が一つのグラムには収まらないユニオン規模の道路、学校、診療所、水路、橋などの公共施設の建設が、グラム議会で計画されるという制度的な問題があった。

b) ユニオン議会は、ユニオンにおける裁判を通じて村びとに発言力を持つが、V-AIDがユニオン議会をバイパスしたことにより、開発計画作成に伴う住民間の利害対立や紛争を時には半ば強制的に調停する機構を欠くことになった。

c) グラムは複数の自生村ショマジュから成り立つ。各ショマジュにはマタッボールと呼ばれる村落のリーダーが存在するため、一般にグラムには複数のマタッボールがいる。このた

図2 農村開発計画の分類とその適用の変遷
Fig2 Transition in rural development programs in Bangladesh
出典：著者作成。

図3 農村農工業開発計画 (V-AID) の組織図

Fig3 Administrative structure of V-AID program
出典：著者作成。

め、学校やむら市場や郵便局といった公共施設設立の計画や実施は、これまで実際には、グラムではなくショマジュが合意形成の単位とな行われてきた。この合意形成の中心にあるのが各ショマジュのマタッボールである。ところが、V-AID計画ではグラム議会の構成員とグラムの下位単位ショマジュとの関係が明記されなかったため、「派閥の形成が顕著で、むらの有力者層が村びとの合意形成を阻んでいる」¹⁰⁾という理解しか生まなかった。

- d) 一人のV-AIDワーカーが7～8つのグラム開発計画の作成と実施に責任を負うのは無理だった。また、技術分野の行政官が不足していたため、作物の展示園場の設置と管理もV-AIDワーカーが担ったが、これは技術的に困難だった¹¹⁾。
- e) 開発行政官は、個々のグラム開発計画について縦割りの出先機関間の調整を行なった。グラム開発計画用の独自の予算はなく、各省庁ごとに国から降りてきた予算が、タナで調整されてグラム開発計画に使用された。この調整について特に明示的な制度はなく、各省庁間の縄張り意識の中で、この資金の運用をめぐる100から150のグラム開発計画を調整するのは開発行政官一人には荷が重すぎることがあった¹¹⁾。

V-AIDは、1961年に中止されるが、それまでに東パキスタン全国でわずか約3分の1のタナがV-AIDに含まれた。また、V-AIDのための開発

図4 村落政府制度 (Swanirvar Gram Sarkar) の組織図

Fig4 Structure of Swanirvar Gram Sarkar
出典：著者作成。

資金は、年次開発予算のわずか3～4%であり、多くのグラム開発計画は実施できるはずもなかった¹²⁾。

(2) 農村自助開発運動とグラム政府制度

Z. ラーマン政権は、M. A. チャシーが1967年に始めた草の根の自助運動 (Swanirvar Bangladesh Andolon) を1980年にグラム政府制度 (Swanirvar Gram Sarkar) として制度化し全国に拡大させた。図4にこの組織図を示す。この組織のもとで、①食糧生産の倍増、②文盲撲滅、③人口抑制、④村落の治安、の4つの課題について各グラムの計画を作成し、実施するというものであった。

グラム政府制度の第1の特徴は、グラムを開発単位として、各グラムに村落政府 (Gram Sarkar) を結成したことである。さらに、村びとを職種別の5つの下位組織に所属させ、それぞれの下位組織に自助運動の各プログラムの計画と実施の権限を与えようとした。ここでも、V-AIDと同様に、グラムを構成する自生村に関する理解は乏しく、グラムに内在する村落構造を無視して自助運動の組織形成が試みられた。第2の特徴は、V-AIDと同様に、既存の地方制度を意図的に回避して、自助運動独自の組織が形成されたことである。12人のグラム政府メンバーはユニオン議会のメンバー以外から選出された。

これらの制度は村落において次の状況をもたらした。一つめに、ユニオン議会のメンバーの多く

は同時にグラムの有力者でもあり、むら裁判やユニオン裁判の陪審役をつとめ、また農村土木事業計画などを通してユニオン内の開発にも貢献したことで地域内での強い発言力をもつ。このため、彼らはグラムに新たに代表者（村落政府のメンバー）が選ばれ、この代表者がグラムの開発を担っていくことに好意的ではなかった¹³⁾。二つめに、グラムがショマジユから成り立つことがむらの組織づくりに反映されず、グラムが単に戦種別に分割された。このため、個々のショマジユを単位にしてグラム内に複数の派閥を形成する可能性を生んだことである。

Z. ラーマンは、4つの課題の遂行のために必要財源の8割を補助金として交付することを予定していた。村びとは当初、政府からの補助金を期待して形式的にグラム政府を組織して活動を開始した。ところが実際には、上記の制度上の問題点から、むらの有力者間に不調和が目立ち、また、それぞれの下位組織はほとんど機能せず、村びとを各組織に所属させることさえも困難であった¹³⁾。1982年にZ. ラーマンが暗殺された後に、グラム政府制度は次政権によって廃止された。

3 ターゲット方式

(1) コミラモデル

コミラモデルの第1の特徴は、むらの組織づくりの思想にみられる。コミラモデルの創始者となったA・H・カーンはコミラモデルに先駆けて試みられたV-AIDの総責任者であったが、その活動を通じて農村の状況を次のようにまとめた。農村では、むらの約5割を占める零細農が中・上層農から多額の利子付き融資を受けて農業を営んでいる。また零細農が収穫直後に手放した米を中・上層農が価格の高い時期に売ることにより、むら内の経済的格差は拡大するばかりである。コミラモデルの大きな目標が「緑の革命」技術を通じた食料増産にあったため、カーンはむらの農業経済に関するこの現象を特に重視した。このためカーンは、グラム内の零細農のみで農業協同組合（*Krishak Samabaya Samity*, KSS）を組織し、この組合に対して国が農業融資とトレーニング、さらに1950年代末に導入された「緑の革命」技術普及に欠かさない灌漑ポンプなどの貸出を行うことを提唱し

た。その後、1960年から1971年にわたってコミラ県において試験的にモデル作り（コミラモデル）が模索された。このように、これまでの農村開発モデルと比較して、コミラモデルはより経済面と農業技術（特に「緑の革命」）面での開発を強調した組織づくりを特徴としていた。

コミラモデルの第2の特徴は、これまでの農村開発政策の流れ、すなわち農村土木事業、農業融資、食糧増産の3つの政策を計画に取り入れた点にある。公共施設整備は、農村土木事業計画（*Rural Works Programme*）がそのまま継続された。農業融資は、グラム単位のKSSとタナ単位のタナ中央協同組合連合（*Thana Central Cooperative Association*）の二階層協同組合組織が連携して新たに始められた。KSSに加入した組合員は週ごとに一定額を貯金し、その替わりに国からの農業融資の資格を得ることができる。食糧増産にかかわる農業技術の普及は、タナ灌漑計画（*Thana Irrigation Programme*）とタナ訓練開発センター（*Thana Training and Development Center*）の元で「緑の革命」の普及事業を中心に進められた。タナ灌漑計画では、一台の低揚程ポンプの灌漑区内（16～24ha）の耕作農民で水利グループを結成させ、それに対してポンプが貸し出された。タナ訓練開発センターでは、組合のマネージャーと模範農民に対して農業技術・組合運営・会計・普及活動などの講習会が開かれ、「緑の革命」へのソフト面での対応がはかられた。

第3の特徴は、タナを開発の基礎単位とし、そこに政府各省の出先を集めて各省の事業間調整を促進しようとした点にある。V-AIDを中止したアユーブ・カーン政権は、基礎的民主主義制（*Basic Democracy*）の元でユニオンから国にいたる4段階の地方制度改革を行った。この制度のもとで、これまで県レベルに配置されていた行政官がタナに配置されるようになり、住民と行政官との距離が身近になった。さらに、1963年からは、タナ訓練開発センターが全国のタナごとに設置され、タナレベルの行政官が同じ建物に事務所を構えることになる。これにより、各省のタナ行政官が顔なじみになり、一カ所に集まって会議などを行う環境が整ったとともに、住民の行政サービス

へのアクセスがより便利になった。

(2)総合農村開発計画

コミラモデルはコミラ県で試験的に実施され、完成後に、総合農村開発計画 (Integrated Rural Development Programme, IRDP, 1971~1978) として全国的に施行された。ところが、IRDPの名前で実施された事業は、コミラモデルの柱とされた4つの事業のうち、実質的には二階層協同組合事業のみであった⁹⁾。二階層協同組合事業と他の3事業間の調整は事実上回避された。

これには次の2つの理由があげられる。第一に、それぞれの事業がもつ組織づくりの思想の違いによるものである。農村土木事業計画ではユニオン議会が計画主体になったにもかかわらず、一方で、二階層協同組合組織においてはユニオン議会はバイパスされた。農村土木事業計画の元で道路や水路が建設されるにあたっては、潰れ地問題や、道路が既存の排水路を遮ることによって生じる排水困難の問題が生じ、建設により損害を被る村びとをなだめながら建設を進める必要があった。このため、時には半ば強制的に計画を作成せざるをえなかったことから、地域の有力者からなるユニオン議会のリーダーシップが利用された。一方、コミラモデルによるむらの組織づくりの思想からすれば、むら内の有力者を除外した組織づくりを実行せざるをえず、二階層協同組合の組織化と農業技術の普及に関してはユニオン議会は回避され、グラム内の零細農グループとタナを直接結ぶ制度づくりが行われた。第二に、タナ中央協同組合連合にもIRDPのタナ担当官にも、政府各省の出先の事業間調整する権限が与えられていなかった。

タナ灌漑計画を例にとると、同計画は短期間に驚異的な普及をみせ、参加したタナの比率は3年目には全国で91%に達し、参加農民数も3万7千へと急速に増加した。この計画では、郡令、タナ農業官、タナ協同組合官、タナ灌漑官、タナ開発事業管理官がタナ灌漑チームを構成し、タナの長期・短期灌漑計画の策定、水利グループから提出される灌漑実施計画の技術的可能性に関する審査などを行うというマス方式がとられた。IRDPそれ自身は、1978年までに、54%のタナで組織化を終えたが、この多くがすでに「緑の革命」技術の

普及事業が進んだタナであった¹⁴⁾。タナ灌漑計画の下では、KSSとして登録した水利グループにのみポンプ貸与が許認可された。これがKSSの組織化を促進したといえる。ところが、①ポンプ受益地は複数のグラムにまたがることから、許認可制度の非効率性が問題となったことや¹⁴⁾、②水利グループには中・上層農も自然と含まれ、また、ポンプを所有する水利グループのリーダーのほとんどは上層農であったため、KSSの組織理念とは合致しなかったこと¹⁵⁾、などから批判が相次いだ。

このことも含めて、KSSについては、次のような評価が与えられよう。第一に、1991年においてもKSSの組合員数は全国の0.05~2.5エーカーの土地所有者総数の3割に満たなかった。また、第二に、融資の返済率は52% (1984~85年度) でしかなく、さらに、資金の放漫な管理、誤用、不正といった事態がみられ、組合としての自己規制は極めて弱かった。第三に、組織化当初から、灌漑用ポンプの導入、もしくは融資を受けるためのみにつくられた書類上の組合が多かった。IRDPすなわち、二階層協同組合事業は、主に「緑の革命」技術による単収増加のインセンティブに引かれた農民をサポートするための一事業に過ぎなかったと言える。二階層協同組合事業が採用したKSSのターゲット方式は、他の諸事業との調整を難しくしたばかりか、むらの組織の実態は本来のターゲット方式の狙いとは実質的に異なるものであった。ところが、二階層協同組合事業におけるむらの組織づくりの思想 (すなわちターゲット方式) は、次にみるように、その後も農村開発公社の農村開発政策やNGOの活動に引き継がれることになる。

(3)農村開発公社の政策

IRDPの二階層協同組合組織と「緑の革命」の普及事業を1982年以降に継承したのは、農村開発公社であった。ところが、農業開発を主眼にしたKSSのような協同組合方式では貧困層への恩恵は少ないという認識や¹⁶⁾、さらには援助国からの強い要請によって、農村開発公社は、農業開発のみではなく貧困対策にも乗り出すことになる。

例として、1991-92年度の農村開発公社の事業計画を表2に示す。この表にみられるように、むらを経済的階層・職層・性別などの様々な基準で

表2 農村開発公社の1991年度事業計画
Table Projects of BRDB (Bangladesh Rural Development Board) in 1991 fiscal year

計画名称	対象	財源	内容
農村開発事業5	3県	外国	○貧困世帯の男女別に15～25人の小グループを組織し、トレーニング・無利子融資を与える。 ○インフラ建設と運動して、貧困世帯に労働の機会を与える ○稲・野菜の新品種導入
農村開発事業9	1県	外国	○土地無し農家、零細農を小貯蓄組合に組織、トレーニングを与え、浅井戸ポンプ給水、稲脱穀機、野菜栽培などに融資
人口計画事業	全国	外国	○女性の貯蓄組合を各村落に組織、トレーニングを与え、浅井戸ポンプ給水、稲脱穀機、野菜栽培などに融資 ○識字・家族計画教育を行い、家族計画の諸活動を普及
女性と子供組合 深井戸敷設計画2	1県 3県	外国	○「人口計画事業」とほぼ同じ ○コミラ型農協組を通じて4千台の深井戸を融資で敷設。 トレーニング実施
灌漑経営計画 ボラ島灌漑計画	全国 ボラ島	外国	○「深井戸敷設計画2」とほぼ同じ ○コミラ型農協組で構成する水利グループを結成。低揚程ポンプを融資で支給。トレーニング実施
農業機械化計画	11県	国内	○零細農で組織されるコミラ型貯蓄組合にトラクター支給。農民組織結成を試験的に実施
モデル農村計画 (日本の協力)	2タナ	外国	○コミラ型各種貯蓄組合・タナ中央会制のもとのインフラ建設 ○灌漑設備設置(ポンプ敷設)と改良技術普及 ○女性、零細農などを対象にトレーニング実施

注：主な計画のみを抜粋した。
出典：文献17)より作成した。

層別化し、経済的・社会的弱者層（例えば、土地無し層・零細農・女性・青年・文盲など）を対象にして、彼らの社会経済的地位を向上させる政策を実施している。このために、同じ階層の村びと同士で小貯蓄組合をつくり、農業や家内制手工業を育成するためにトレーニング付き融資を行政が実施する。1991年時点で、農村開発公社は、全国に330万人の組合員と9万8千の単協を持っている。

一方、「緑の革命」の普及に関しては、灌漑ポンプやトラクター導入による乾期高収量品種稲の栽培面積拡大が中心課題である。ここでもコミラ型の二階層協同組合モデルが適用され、KSSが組織された後、これに対して農業技術や融資が与えられる。コミラモデル以来、融資と食糧増産の2つの政策に関しては、ターゲット方式が一般化したといえる。ところが、これら単協の活動は概して活発とはいえず、主に、出資金と貯金を集め、組合員に融資を与える活動にとどまっている。その融資額も1981-82年の2億6千万タカから政府の挺入れで82-83年に40億7千万タカに急激に増加した後、資金回収率の低迷・悪化によって再び急激に縮小し、85-86年には6億タカへと減少した。1980年代半ばの小貯蓄組合事業の低迷の主な原因はコミラ型協同組合がつくったといえよう¹⁸⁾。

コミラモデルとIRDSPそしてそれを引き継いだ

農村開発公社の狙いは、「緑の革命」普及事業を中心とした食糧増産にあった。この意味で、両計画は成功したが、政府主導のターゲット方式による農村開発はうまくいってはいないといえる。

(4)民間主導の農村開発

バングラデシュでは約1万5千ほどの非政府援助団体（NGO）が何らかの意味で農村開発に関わっている¹⁹⁾。1970年代に起こったサイクロンや洪水害あるいは独立戦争による大量の難民発生などの事態に呼応して、救援および復興を目的として、当時多くのNGOが結成された。これらのNGOは、1973～74年頃からその方針を変え、「緑の革命」など農業生産の向上を軸に多角

的な農村プロジェクトに取り組み始める。ところが、農業開発を主眼にしたKSSのような協同組合方式では貧困層への恩恵は少なく、かえってむら内の貧富の格差を拡大しかねないという発想からNGOは大きな発想の転換をする²⁰⁾。1980年代以降、NGOは概ね、ターゲット方式と農村金融方式を選択した。

グラミン銀行を代表とする農村金融方式は、土地無しや零細農といった担保を持たず、また自分の名前も書けないような村びとに対して、銀行所屬のフィールドワーカーがむらへ出向くことによって公的金融へのアクセスを可能にしようという試みである。具体的には、フィールドワーカーが会員を経済的・社会的弱者層ごとに小貯蓄組合に組織し、この小貯蓄組合に対してトレーニングや生活改善の指導を行い、さらに家禽飼育・米の集荷販売・手工芸品作りなどの小事業のための資金融資を行なう。グラミン銀行の小貯蓄組合は、互いに顔見知りの5人で構成される。融資は個人に対して行われるがその返済は5人の連帯責任制をとっている点に特徴がある。広い意味では、農村金融方式もターゲット方式に分類されよう。グラミン銀行の貸付額は1987年には全国で9億タカに満たなかったが、94年には170億タカを越え、これは同年における既存の農村制度金融方式での農業融資総額よりも大きい。組合員の脱会率は5%と低

く、また融資金回収率も常に90%以上であり、さらには、グラミン銀行の債務不履行総額に対する援助機関などからの補助の割合も3.7%と低い¹⁶⁾。これらの要素に加えて、グラミン銀行やBRACなどの大手のNGOはいずれも、外部からの援助に頼らない独立採算制実現に向けて歩を進めており、国際機関からの評価も高い^{注1)}。

グラミン銀行による農村金融方式の成功例をみて、BRACなどのNGOや、さらには農村開発公社も近年、従来のコミラ型協同組合方式に替えてグラミン銀行の小貯蓄組合方式を取り入れており、バングラデシュの農村開発においてNGOが行うターゲット方式はさらに脚光を浴びつつある^{注2)}。

4 ユニオン議会での調整方式

(1)農村土木事業計画

英領期から現在まで、道路や水路・堤防といった農村土木事業はユニオン議会の調整を経て作成された。アユーブ・カーン政権が実施した基礎的民主主義制のもとで、タナ評議会 (Thana Council) が新設されたが、その後に開始されたのが農村土木事業計画 (Rural Works Programme, 1962～70) である。タナ評議会に各省庁の行政官とユニオン議長が出席し、ユニオン評議会が作成した道路や用排水路などの計画を調整して、タナの上位計画が作成された。むらには特に組織はつくられず、ユニオン以上の行政制度のみを用いて計画が策定された。その後、独立戦争による混乱や援助国 (米国USAID) の方針の変更から、農村土木事業計画は、総合農村土木事業計画 (1973～78) やFood For Works (FFW) 計画 (1976～93) に変わったが、計画作成と実施の方法などは基本的に変わっていない。

農村土木事業は農村インフラ整備の目的に加えて、貧困層対策の一面も備えている。乾季に土木作業を行う土地無し労働者への賃金として援助小麦を支給することで、貧困層に労働機会を与えることができる。近年の事後調査では²¹⁾、FFW計画によって、土地無し労働者の年間労働機会が平均17日間増えていることが報告されている。

ある機関の事後評価は²²⁾、FFW計画など特に道路整備を中心とする農村土木事業の実施によって、作物の単収増や、灌漑面積率の増加、あるい

は、農業労働や土木作業を通じた雇用機会増加などの村びとの収入に直接作用する効果が認められたのみならず、新農業技術の普及の迅速化や、買物や商人の活動など市場にかかわる支出の減少など、地域の経済活動を活性化させる高い効果が得られたことを報告している。

(2)ウボジラ開発計画とタナ調整会議

1981～84年のバングラデシュ援助グループ年次会議において、援助供与側は開発行政の分権化と地方行政への権力委譲の勧告を行った。これを受けて、1982年に政権をにぎったエルシャドは、ウボジラ (旧タナ) に地方議会を設置し、首長 (ウボジラ議長) は公選とした。ウボジラには、国の開発計画予算総額の約2割にあたる一括補助金が交付された。ウボジラ議会には、ウボジラ議長と各省庁のウボジラ行政官およびユニオン議長が出席し、ここで各ユニオンから上程される開発計画に対して一括補助金の配分を調整した。これがウボジラ開発計画 (Upazila Development Programme, 1985～1991) である。

ウボジラ開発計画は基本的にそれまでの農村開発政策の流れを引き継いだものであった。一括補助金の用途については、国がガイドラインを予め規定した。このガイドラインでは、農業・灌漑・工業部門が開発支出の3～4割、物理的インフラ (道路など) が約3割、社会的インフラ (学校など) が約2割をそれぞれ占め、従来のタナにおける開発支出の割合がほぼ堅持された⁵⁾。

エルシャド退陣後、ウボジラ議会とウボジラ開発計画は廃止された。現在、ハシナ政権の元では、地区選出の国会議員が実質的にウボジラ議長の立場をつとめ、タナ調整会議 (Thana Coordination Meeting, 1993～) が開かれる。ここで、ユニオン議長から提出された計画を元に公共施設整備事業計画が作成される。自生村の住民の合意がユニオンで調整され、これに対して行政が補助金を与えて行くかたちはより整えられたといえる。

IV 農村開発政策の変遷と問題点

1 農村開発政策の流れ

英領期以来、バングラデシュの農村開発政策には、農村土木事業、農業融資、農業開発計画、の

3つの大きな流れがあった。現在のバングラデシュの農村開発政策を概観すると、小規模公共施設の建設と整備、食糧増産を目的とした農業開発計画（農業融資も含む）、貧困層対策、の3つの大きな流れが観察される。このような移り変わりがある一方で、個々の農村開発政策は様々なアプローチの適用による試行錯誤の期間を経た後、一定の方向に収束しつつあるように思われる。

小規模公共施設の建設と整備に関する計画では、V-AIDのコミュニティ方式が失敗に終わった後に、道路や水路に対しては農村土木事業計画を初めとしたユニオン議会での調整方式が適用され、道路や水路以外の教育施設などに対してはマス方式が適用されてきた。その後、エルシャド政権下でウボジラ（タナ）への分権化が進められると、それ以降、道路・水路と教育施設のいずれもがユニオン議会での調整方式で行われるようになる。V-AIDでは、ユニオン議会が意図的に回避されたが、近年、小規模公共施設の建設と整備に関しては、ユニオン議会が村びとの実生活においても発言力と調整力が不可欠であるとの認識がほぼ共有されたといえる。これとともに、基礎的民主主義制やタナ訓練開発センターの構想を通じて、タナにおいて各省の行政官とユニオン議長との調整が円滑に行える体制作りが進んだことも、小規模公共施設の建設と整備がユニオン議会での調整方式の元で行われるようになった理由として見逃せない。

食糧増産に関わる計画では、当初、V-AIDの元で新作物の展示圃場が設置されるなどコミュニティ方式がとられた。これが失敗に終わった後、同計画は、コミラモデルの試みを経て、タナ灌漑計画とタナ訓練開発センターの元で「緑の革命」の普及事業を中心に進められた。タナ灌漑計画ではマス方式が適用された。この後、灌漑については1980年代初めからの民営化の動きの中で、政府が所有していたポンプは民間に売却され、灌漑地面積の拡大は行政の手を離れることになる。農業普及活動は、専ら農業省がマス方式によって行っている。

ところが、農業開発計画にはもう一つ別の潮流がみられる。農村開発公社によるターゲット方式

である。タナ灌漑計画のもとで、水利グループがKSSとして登録する形式は、様々な矛盾を内包し、うまくいかなかったにもかかわらず、農村開発公社によるターゲット方式のもとでは、未だにコミラ型の二階層協同組合方式が踏襲されている。これは農業技術普及に農業融資を組み合わせた方式であるが、問題は、農業融資の方法に現在これといった代替方式がないことである。しかし今後、銀行などの制度金融が発達すれば、コミラ型の協同組合方式は早晩淘汰されていくものと思われる。

貧困層対策については、その流れは二つに分けられる。一つは、農村土木事業計画以来のユニオン議会での調整方式によるものであり、もう一つは、NGOが中心となったターゲット方式である。特に近年、グラミン銀行の農村金融方式は会員数と融資額を急増させており、その評価も概して好ましい。貧困層対策はNGOによるターゲット方式が今後とも継続、一般化するものと思われる。

このように概観してみると、近年の農村開発政策の3つの流れのうち、①小規模公共施設の建設と整備については、タナとユニオン議会での調整方式が一般化し、②農業開発計画については民営化への傾斜を強めつつも、普及事業などは農業省がマス方式で行うかたち、③貧困層対策については、農村土木事業以外、政府はこれに関与せず、独立採算制への意欲の見えるNGOに一任する方向性が見えてきたようである。

2 農村開発政策の問題点

最後に、現行の農村開発政策の問題点とその改善への方向性をいくつか示したい。

第一に、さらにきめの細かい行政サービスなり農村開発政策が展開されるためにはどのような条件が必要かということである。V-AID計画やグラム政府制度にみられるように、コミュニティ方式の農村開発計画は、単に経済活動を活性化させようという単一の目標よりもより広い社会的かつ多面的な目標を重視するアプローチであった。これらの計画は結果として失敗に終わったが、その原因の多くは制度的な欠陥にあり、これらの欠陥が是正されれば、コミュニティ方式はバングラデシュの農村開発政策の遂行にあたって今後とも有益な方法であると思われる。

既存のコミュニティ方式の問題点と今後の対策として次の4点があげられよう。

第1点は、ユニオン議会が意識的に回避されたり、タナには調整役をつとめる行政官がわずか一人しか配置されないといったことや、そもそも、行政官がまるでむらを訪問しないといったように、広い意味での行政能力が不足している現状が全く顧みられなかったことである。これまで比較的軽視されてきたユニオンに重点を置いた行政基盤整備を行っていくことが最も重要であろう。

ユニオンに重点を置いた行政基盤整備の具体策として、ユニオンレベルの地方自治すなわちユニオン議会と、地方行政の末端をリンクさせることがあげられる。ユニオン役場と各省の出先吏員の事務所は互いに離れた所にあり、現在、両者間の接点はほとんどない。ユニオン役場を拡充するとともに、役場内に各省の出先吏員の事務所を設置し、ユニオン議員もまじえて互いに調整を行える環境づくりがまず必要となる。

第2点は、むらの組織づくりに関してである。V-AIDとグラム政府制度の双方においてグラム単位のむら組織がつくられた。ところが、グラムが自生村ショマジュから成り立つという状況が考慮されなかったために、農村開発担当者や研究者の間にすら、「有力者層が派閥を形成し、村びとの合意形成を阻んでいる」という理解しか生まなかった。グラムを開発単位とするにしても、その下位にある自生村ショマジュの機能と構造を考慮したむらの組織づくりを検討する必要がある。

第3点は、省庁ごとの縦割り行政をタナレベルでどのように調整するかである。V-AIDでは開発行政官一人がこれにあたったが、大きな効果をあげられなかった。ユニオンでの計画作成を手助けし、これをタナにあげてユニオン間の調整をするとともに、省庁間の調整も行う機関が必要となる。この役には、現在の農村開発公社が最もふさわしい。農村開発公社を省に格上げし、各ユニオンに一人の吏員を派遣する体制づくりが必要となろう。この意味で、農村開発公社は現在の事業方針と開発思想を大きく転換させる必要に迫られよう。

第4点は、都市偏重の予算配分の見直しである。

これに関しては、様々な局面で観察される都市と農村の不均衡を是正するべきという立場からの批判や⁷⁾、海外援助にからんだ権益の分配をめぐるではまず都市中産層を中心に競争が発生することから、これに応じるかたちで都市偏重の予算配分が生じているという「援助レジーム」に関連する批判²⁴⁾がある。V-AIDとグラム政府制度の双方において、その予算配当額はあまりにも少なかった。バングラデシュの村落構造を踏まえ、現行の行政制度の問題点を反省しつつデザインされた農村開発政策に対しては、思い切った予算措置を講じることが必要なのではなかろうか。

様々な試行錯誤を経て、徐々に軌道を修正しつつあるバングラデシュの農村開発政策ではあるが、農村は人口問題一つをとっても今後の予断を許さない状況にある。バングラデシュへの援助額で第一位にある日本には、今後の農村開発政策と農村発展の行方を見守る責務があるといえよう。

注

注1) グラミン銀行の場合、支店設立後、軌道に乗るまでの約5年間は援助機関や政府からの補助金を必要とするが、それ以降はほぼ独立採算を実現している。ターゲット方式に加えて初等教育や医療活動などの社会事業を促進するBRACの場合、2010年には独立採算に移行できると評価されている¹⁶⁾。この点が、農村開発公社が近年グラミン銀行の農村金融方式を採り入れて進めるRD-12計画との大きな違いである。

注2) NGOのターゲット方式に対する反論もある。バングラデシュの農村金融に関する従来の通説は、村の大農や町の人金貸しが、村の貧困層に高利で融資を行っているというものである。これに対して、藤田は¹⁸⁾、近年、貧困層から富裕層への金融フローの逆転が生じていることを指摘した。藤田は、グラミン銀行は農村貧困層が融資された資金を用いて何らかの小事業を始めることを想定しているが、そうした想定がどれだけ多くの貧困層にあてはまるかは疑問である、と述べる。この他に、安藤は²³⁾、在村のリーダーを介在した村の協調の習慣や精神、村の文化を強調し、個人的な経済的利益をあげることのみを村外の者が村びとの一部に奨励していくことは、村の協調を崩し、村びとの間に対立意識を増長させ

る危険性をもつと指摘する。

参考・引用文献

- 1) The World Bank and Bangladesh Centre for Advanced Studies, 1998, Bangladesh 2020: A Long-run Perspective Study
- 2) 向井史郎, 海田能宏 (1996) 発展途上国における農村開発と地域発展の固有論理—バングラデシュの農村調査から(1)—, 農村計画学会誌14(4), pp.26—37
- 3) 矢嶋吉司 (1993) バングラデシュ農村開発研究—地方行政区ユニオンの構造と機能—, 京都大学農学専攻修士論文
- 4) 河合明宣 (1993) 村の政治, もっと知りたいバングラデシュ, 弘文堂, pp.170—180
- 5) 佐藤宏 (1986) バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景, アジア経済27(3)
- 6) 山中一郎 (1988) 南アジア諸国の経済開発計画, アジア経済研究所, pp.159—164
- 7) A. Rahman, 1982, Rural-Urban Imbalance: Experience of Some Countries in Asia and the Pacific, CIRDAP
- 8) Ashrafuddin Ahmed, 1986, Politics of Rural Development in Bangladesh, 1950-1970, Center for Administrative Studies
- 9) D. Sen, 1992, Rural Development Strategies and Experiences in Bangladesh: Some Issues, BARD, Comilla, pp.7—8
- 10) A.M.Mozammel Hosein, 1993, Rural Development at the Cross Road in Bangladesh, PROTTASHA PROKASHION
- 11) M. Asaduzzaman, 1986, Institutional Building Programmes under Comilla Model, Center for Administrative Studies
- 12) Azher Ali, 1975, Rural Development in Bangladesh, BARD, Comilla, p.20—21
- 13) A.S.Hoque, 1988, Politics and Administration in Bangladesh, The University Press, pp.86—139
- 14) 藤田幸一 (1990) 灌漑開発と制度的諸問題, バングラデシュ: 低開発の政治構造, 佐藤宏編, アジア経済研究所, 第5章, pp.209—247
- 15) 斎藤千宏 (1991) バングラデシュにおける協同組合の歴史の変遷と類型—貧困層の参加の視点から, 龍谷大学経済経営論集31(1)
- 16) Bangladesh Institute of Development Studies, 1995, Credit Programs for the Poor
- 17) Bangladesh Rural Development Board, 1992, Annual Report 1991—92
- 18) 藤田幸一 (1995) バングラデシュ農村非制度金融の新動向—階層間金融フローの「逆転」をめぐって—, 農業総合研究49(3)
- 19) I.Shailo, 1994, Genesis and Growth of NGOs, NGOs for a Better Bangladesh, Grassroot 4
- 20) 大橋正明 (1993) より良き協力への模索, もっと知りたいバングラデシュ, 弘文堂
- 21) Bangladesh Institute of Development Studies, 1985, Development Impact of the Food-for-Work Program in Bangladesh
- 22) Raisuddin Ahmed and Mahabub Hossain, 1990, Development Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh, IFPRI
- 23) 安藤和雄 (1995) バングラデシュの農村開発の現状と援助, 発展途上国産業開発論, 放送大学, pp.172—186
- 24) 佐藤宏 (1990) バングラデシュの権力構造—従属的軍・官僚国家における権力と権益—, バングラデシュ: 低開発の政治構造, 佐藤宏編, アジア経済研究所, 序章, pp.3—39

This study classifies rural development programs in Bangladesh since East Pakistan period into four varieties, community approach, target approach, coordination at Union approach and mass approach. And then this study refers to the characteristic of each rural development program, and puts the stream of Bangladesh's rural development policy and its problems in order. Lastly, we suggest some reform measures in rural development policy in Bangladesh as follows, firstly, reformation of the administrative foundation of Union Parishad, secondly, effective use of natural village "samaj" in establishing village organization, and reconsideration of the urban-bias budget allocation.

(1997年2月8日 受理)

(1999年2月28日 再受理)