バングラデシュの村落における 合意形成過程と農村公共施設整備

Process of Villagers' Mutual Consent and Rural
Infrastructure Development in Bangladesh

向井 史郎*・海田 能宏**

Shiro MUKAI and Yoshihiro KAIDA

I はじめに

現在のバングラデシュの農村開発政策を概観すると、①小規模公共施設の建設と整備、②食糧増産を目的とした農業開発、③貧困層対策、の3つの主な流れがあり、政府予算や人員の多くがこれらの政策に割かれている。このうち、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それぞれ見えてきたようである¹⁾。

このようにバングラデシュの農村開発政策において、ユニオン議会の持つ様々な調整能力が近年重視されつつあるが、ユニオン議会にはこれに応えるべき行政能力が備わっているとは言えない。中でも、小規模公共施設の建設と整備に関しては、次のような問題が顕著である。第1に、現在のユニオン議会制度の元では、小規模公共施設の建設と整備に関する情報がユニオン全体に公開されないため、一部の村びとがユニオン議長あるいはタナの行政官と直接合意して計画が策定されることが現実的にはむしろ一般化している。第2に、道路の破損修理や竹橋あるいはカルバートの設置といったいわば微小規模の公共施設整備については、年間に4～5万タカ程度の財源（Test Relief財源）がユニオンに支給される。ところが、これら

財源の用途はユニオン議会議員以外の一般住民には知らされないため、この多くがユニオン議会により実際に私服されている。ユニオンを構成する村びとの意思をできるだけ広範にユニオンでの小規模公共施設の建設と整備に関する合意形成過程に汲み上げていくことが必要であり、このためには、ユニオンと村落を結ぶ制度や機構をどのように整備していくかが問題になろう。

本報では、最初に、旧メグナ川氾濫原のチャンドプール県周辺で一般にみられる様々なレベルの小地域集団の中でも自生村ショマジュに注目し、ショマジュの階層構造や派閥の構造を分析する。次に、村落の様々な意思決定がどのようにしてなされるかについて検討する。さらに、特に小規模公共施設整備に関する合意形成をめぐるユニオン以下にどのような行政機構がデザインされるべきかについて考察する。様々な小地域集団の境界や構造あるいは機能の歴史的変遷などを含む村落の各種データは主に聴取により収集した。

調査地としてチャンドプール県FタナSユニオンにあるLグラムとFグラムを選んだ。Lグラムは、面積3.4km²、世帯数698戸、人口3,957人（1989年）と、Fタナの中でも大きなグラムである。このため、グラムは5つのショマジュ（北西、北東、西、東、南ショマジュ）から構成される^{注1)}。ショマジュの境界は、住民の間では明確である。Lグラムの場合、ショマジュ以外にも、グラムを分割する単位として、「行政区」や「学区」がある。これに対して、Fグラムは、Lグラムの隣に位置

* 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) 農村開発, 3) 開発単位, 4) 行政村, 5) 自生村

行政区画	単位数	人口	村落構成	グラム内の 単位数
管区	4	2,800万	グラム	行政が認める「村」
県	64	170万	ショマジユ	自然村 1~5
タナ	492	22万	バリ	屋敷地 共住集団 10~60
ユニオン	4,401	2万5千	グシュティ	同じバリ 内に住む 15~100 父方の親族
グラム	60,315	1千8百

注：村落構成は、旧メグナ川氾濫原のチャンドプール県周辺で観察されるものである。

図1 バングラデシュの行政区画と村落構成

Fig.1 Administrative units and village contitution in the old Megna floodplain, Bangladesh

し、面積1.1km²、世帯数231戸、人口1,289人（1989年）と比較的小さく、一つのショマジユからなる。本稿ではグラムとショマジユの関係の検討に特に力点を置いたため、この対照的な特色を持つ2グラムを調査村に選んだ。

ここで、バングラデシュの行政区画および村の構成について簡単に説明しておく（図1）。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注2）、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、一つまたは複数のグシュティ（同じバリ内に住む父方の親族）注3）から形成される。

II ショマジユの歴史的変遷

1 ショマジユの分割

英領期の1850年頃に行われた土地調査事業の際には、すでに、グラムの境界は明確であった。これ以来、現在に至るまでグラムの境界は変わらない。これに対して、ショマジユは、人口増とともに分割を繰り返し注4）、

その境界を変えている。

図2に、Sユニオンとその周辺において、聴取によって再現できる1880年代以降のショマジユの境界の推移を示す。1910年当時は3つであったショマジユが現在は21に増えている。

2 グシュティの形成とショマジユ

旧メグナ川氾濫原の村落の形成は19世紀半ば頃といわれる²⁾。村落は、様々な地域から移入してきた個々の血縁集団グシュティの集合体である。これに対して、グシュティより上位の村の構成単位はすべて地縁集団である。村落形成後もグシュティは分家などのかたちで再形成され、その数を増やしている。Lグラムにおいて、聴取によりグシュティの形成先が明かな44件について整理すると、本家と同じショマジユ内が41件であるのに対して、本家と異なるショマジユに新たに形成されたのは、わずか3件であった。このように、村落形成後のグシュティの移住先は、ショマジユと密接に関係する。元来、ショマジユは、グシュティの移入により地縁的に形成されたが、しだいに、分家や養子入りなどの活動を通して、内部の血縁関係を強いものにしてきたといえる。

III ショマジユ内の階層構造と派閥

Fグラムは、それ自体が一つのショマジユであり、24のバリ、44のグシュティから構成される。Fグラムを例にとりて、村落の意思決定過程に強い関係をもつショマジユの階層構造と派閥の構造について述べる注5)。

図2 Sユニオンとその周辺村におけるグラムの境界とショマジユの境界の推移
Fig.2 The transition in gram and samaj boundaries around S Union in the 1880's, 1910's and 1990's

1 伝統的社会階層指標

(1) グシュティの形成と名家バリ

図3は、Fグラムのグシュティが形成された過程を示している。この関係の濃淡からみて、バリを単位とする(A)から(F)までのグループに便宜的に分けた。図中、(A)グループと(B)グループをそれぞれ構成するBSバリとHバリについては、次のような話が残っている。Hバリの草分けであるNA氏は、旧ショマジのマッボール(ショマジのリーダー)であり、Fグラムを含めた周囲の19グラムにまたがって強い発言力を持っていた。NA氏は1880年頃に亡くなる直前に、FグラムのBSバリのKS氏と自分の娘を結婚させ、同氏にマッボールの権限を譲った。Fグラムの住民は、このような歴史的経緯を持つHバリ

とBSバリを名家(bhalo bansho)バリと呼ぶ。

(2) 婚姻

一般に、バングラデシュでは、婚姻は親族どうしの合意で成り立つ見合い結婚である。事前に当人方の親族に加えて、ショマジの有力者^{注6)}が同席して会合が持たれ、相手方の条件を確認した上で合意に至る。現世代と前世代の村びとが誰と婚姻したかについて整理すると、名家バリとそれ以外のバリとで特徴が明らかに異なることがわかる。(A)から(F)までのバリグループのうちで、C、D、E、Fグループの各バリについてみると、婚姻総数592のうち同じグラムの村びとと婚姻した例は68件と11%にのぼる。また、同じグラムの村びとと婚姻した例についてみると、彼らはバリグループの境界を越えて婚姻している。

一方、名家バリと呼ば

れるBSバリのAグシュティとHバリのAグシュティの村びとの婚姻総数93のうち同じグラムの村びとと婚姻した例はわずか3(3%)である。しかもこの3件が皆、これらの名家バリグループの中で婚姻している。また、同グシュティの世帯主の婚姻先をみると、BSバリAグシュティの場合、他のショマジのマッボールの子女との婚姻12件、同じく他のショマジのピチャール・メンバー

(後述する村落裁判の陪審役)の子女2件、特に肩書の無い村びとの子女3件であり、同様に、HバリAグシュティでは、この順番に、3件、1件、3件である。名家バリの世帯主は、他ショマジの有力者の子女と多く婚姻している。弱小バリは

注：→は、移住および分家によるグシュティの形成、---→は、養子入りにより形成、~~~~は、母親の再婚による形成をそれぞれ示す。LグラムとTグラムとBグラムはいずれもFグラムの隣グラム、SグラムはFグラムと同じユニオンのグラムである。

図3 Fグラムのグシュティの形成過程とバリグループ
 Fig.3 Process of the formation of gushities and bari groups in F gram

ショマジユ内での関係強化をめざす傾向にあるが、有力バリの興味はショマジユ内に留まらず、地域の有力者との関係強化に向かっている。

グシュティ間の移住、分家、養子、姻戚といった関係は、このように、ショマジユをバリ単位でグループ分けする指標になるとともに、階層化する指標（伝統的社会階層指標）でもあるといえる。同指標より、バリを単位にして、Fグラムを次の(A)(B)(C)のバリグループにグループ分けした。

- (A) B Sバリグループ (5バリ) BS, MR, SH, RA, N
(B) Hバリグループ (1バリ) H
(C) 周辺バリグループ (17バリ) TA, NM, CS, CK, GR, BK, J, C, P, G, M, AU, AM, TK, CG, S, K

2 社会的総合評価指標と政治的階層指標^{注7)}

Fグラムの各バリのリーダーに、次の要件を満たす人物を選んでもらった。(a) ショマジユの紛争調停機構の元で強い発言力を持つ人物3人。

(b) ①紛争調停能力、②固定資産額・土地所有面積、③学歴、などを考慮したショマジユの有力者3人。表1に、この回答を示す。(a)の場合、第1位は回答者により様々であり、特にバリグループ間で際立った特徴は見られない。これに対して、(b)の場合、大半の回答者はS I氏(MRバリ, B Sバリグループ)を第1位にあげ、その後HM氏(Hバリ, Hバリグループ)またはAM氏(B Sバリ, B Sバリグループ)と続き、KA氏(Nバリ, B Sバリグループ)が次点という形が多い。これはFグラムのリーダー(マタッボール)がS I氏であるという村びと

の大半の認識と一致し、ショマジユの階層構造がここにあげたような総合的な指標に基づくことを示している。

表2に、1965年以来的のマタッボールおよびビチャール・メンバーの変遷を示す。Fグラムからは過去に、ユニオン議長およびユニオン議員も選出された。マタッボールは、B SバリグループのB SバリAGシュティと、その分家バリであるMRバリから常に選出されている。これに対して、Hバリグ

表1 Fグラムの有力者間のソシオグラム
Table 1 Socio-gram of influential persons in F gram

バリグループ	バリ	(a)			(b)			バリ	(a)			(b)		
		1位	2位	3位	1位	2位	3位		1位	2位	3位	1位	2位	3位
BS	B S	AM	HM	SI	SI	AM	HM	MR	SI	HM	AM	SI	AM	HM
バリグループ	S H	SI	HM	AR	AM	SI	SB	R A	SI	HM	KA	SI	AM	HM
	N	KA	SI	HM	KA	SI	AM							
Hバリ	H	HM	AM	SI	HM	AM	SI							
周辺 バリ グループ	T A	SI	HM	KA	SI	AM	HM	N M	SI	HM	N M	SI	HM	A M
	C S	SI	HM	A R	SI	KA	A M	S K	HM	SI	N M	A M	KA	S D
	G R	HM	KA	S B	SI	A R	H M	S G	SI	HM	H D	A M	HM	SI
	B K	SI	HM	A M	SI	S B	H M	J	SI	HM	KA	SI	HM	A M
	C	HM	N M	A R	SI	H M	N M	A U	HM	S B	K A	SI	A T	S B
	P	SI	HM	A R	SI	K A	A M	P	HM	N M	A R	SI	HM	K A
	M	SI	HM	K A	SI	HM	K A	T K	A M	SI	HM	SI	HM	A M
	C G	A R	S B	H M	A M	SI	H M	S	HM	SI	A R	A M	SI	K A
	K	SI	K A	S B	SI	A M	K A							

注：(a)は、ショマジユの紛争調停機構の元で強い発言力を持つ人物3人。(b)は、①紛争調停能力、②固定資産額・土地所有面積、③学歴、などを考慮に入れたショマジユの有力者3人、をそれぞれ示す。AM, HMなどは個人名を示す。また、下線は、Fグラムにある3つの派閥の4人のリーダーの回答を示す。

表2 Fグラムのマタッボールおよび村落裁判の陪審役の変遷
Table 2 Transition of matabbar and jury of village trial

年度	マタッボール	村落裁判の陪審役 (ビチャール・メンバー)
1965	M. Rah. (MRバリ, BS)	AM氏 (BSバリ, BS) K. Uddin (Pバリ, 周辺) F. Ali (Mバリ, 周辺)
	ユニオン議長: AM氏 (BSバリ, BS)	A. Ullah (Hバリ, H) I. Hose. (CSバリ, 周辺)
1975	M. Rah. (MRバリ, BS)	A. Harim (Hバリ, H) K. Uddin (Pバリ, 周辺) I. Hose. (CSバリ, 周辺)
	AM氏 (BSバリ, BS) HM氏 (Hバリ, H)	F. Ali (Mバリ, 周辺)
1983	AM氏 (BSバリ, BS) HM氏 (Hバリ, H)	A. Harim (Hバリ, H) N. Moha (NMバリ, 周辺) S. Bepari (Mバリ, 周辺)
	グラム・ショルカル: HM氏 (Hバリ, H)	S I氏 (HMバリ, BS) A. Roshid (Pバリ, 周辺) KA氏 (Nバリ, BS)
1989	S I氏 (MRバリ, BS) AM氏 (BSバリ, BS) HM氏 (Hバリ, H)	KA氏 (Nバリ, BS) A. Roshid (Pバリ, 周辺)
	ユニオン議員: S I氏 (MRバリ, BS)	N. Moha (NMバリ, 周辺) S. Bepari (Mバリ, 周辺)
1992	S I (MRバリ, BS)	AK氏 (Hバリ, H) KA氏 (Nバリ, BS) N. Moha. (NMバリ, 周辺)
	ユニオン議員: A. Sattar (Pバリ, 周辺)	HM氏 (Hバリ, H) A. Rashid (Pバリ, 周辺)

注：バリ名の後のイタリック文字はバリグループを示す。下線は、現在の派閥のリーダーの位置を示す。

ループのHバリAグシュティからは、常にピチャール・メンバーが複数選出され、1980年には、グラム・ショルカル^{注8)}も選出された。1983～89年には、マタッボールが複数認められる状況になり、この中の一員がHバリ出身者である。他のピチャール・メンバーは、周辺バリグループから選出されるが、年によって変化し、特定のバリの人が歴任するといった傾向は見られない。

3 経済的階層指標

Fグラムの構成世帯を固定資産評価額と学歴によって上・中・下に階層分けした。この結果、表1の有力者間のソシオグラムで抽出されたS I氏、HM氏、AM氏、KA氏の4人は、両指標においても上層または上層に近い中層に属することがわかった。

以上の階層識別指標に基づいて、Fグラムのバリは表3のように上層バリ、中層バリ、下層バリに階層化される。また、Fグラムの世帯を単位とした階層構造は、表4に示した基準により、どの指標においてもほぼ上層に属する卓越した4名の有力者層と、中層階層（10名）、および大部分の住民が属する下層階層（195名）とに区分される。

表3 Fグラムのバリのグループ分けおよび階層化
Table 3 Grouping and stratification of baris in F gram

	BSバリグループ	Hバリグループ	周辺バリグループ
上層バリ	BSバリ, MRバリ, Nバリ	Hバリ	
中層バリ	SHバリ, RAバリ		TAバリ, NMバリ, Jバリ, CSバリ, Mバリ, Pバリ
下層バリ			CKバリ, GRバリ, Gバリ, BKバリ, CGバリ, Cバリ, TKバリ, Sバリ, Kバリ

表4 Fグラム住民の階層化の基準
Table4 Standard on stratification of villagers in F gram

	伝統的社会階層指標	経済的階層指標	政治的階層指標
上層	上層バリに属する	固定資産評価額は上層, 学歴は上層か中層	ユニオン議長, ユニオン議員, マタッボール, ピチャール・メンバー
中層	上層または中層バリに属する	固定資産評価額か学歴のいずれかが上層あるいは中層	バリのリーダー, グシュティのリーダー
下層	全層にわたる	いずれも下層	特に肩書なし

4 ショマジュ内の派閥

(1) 派閥の形成

Fグラムには、S I派、HM派、KA派、J O派の4つの派閥が認められる。図4にFグラムの派閥の構造の模式図を示すが、図中の有力者層、中層、下層はそれぞれFグラムの階層構造における各層に対応する。これら4派閥の中で、ショマジュ内の意思決定に強い影響力を持つのは、S I派とHM派の2派閥である。名家バリを中心として構成されるBSバリグループとHバリグループの上層に位置するバリが中核となり、両派閥が形成される。

階層構造で有力者層に位置づけられた4人のうち、S I氏とAM氏の2人はS I派に属し、S I氏が同派の長である。また、HM派の長はHM氏の次男であるAK氏が実質的な派閥の長をつとめるが、HM氏もまた、同派の長としての発言力を維持している。この他に、KA氏はKA派の長であり、BSバリグループに属しながらも、単独で派閥を形成する。1968年にBSバリ内で生じた土地相続権をめぐる争いを契機に、KA氏は分家し、新たな派閥を形成した。J O派のリーダーは、AM氏の次男のJ O氏であり、BSバリに属するが、J O派の構成員は全派閥にまたがる。青年（25～30才）グループであり、同世代の友人間で形成されるグループである。Fグラムには、同様にもう一つの20～25才の青年グループがある。

Fグラムには、以上のように、第1に、地縁・血縁関係に基づく名家バリを中心とした派閥形成、第2に、過去の大きな土地争いなど、有力者間の利害対立に基づく派閥形成、第3に、特に青年層にみられる、同世代の友人間の交流に基づく派閥

図4 Fグラムの派閥構造と社会階層構造
Fig.4 Structure of factions and social strata in F gram

形成、の3つの要因による派閥の形成がみられ、どの派閥においても階層構造の有力者層に位置する人々もしくはその肉親がリーダーをつとめる。

また、表2からも伺えるように、ショマジユのリーダーであるマッボールは、通常、自他ともに認めるショマジユ内の最大派閥のリーダーがこれをつとめるが、時期によっては、ショマジユ内の複数派閥のリーダーが並立し、ショマジユ内に複数のマッボールがみられることもある。

(2) 派閥と村落構成単位

Fグラムの派閥は、バリが単位となって構成される。各派閥を構成するバリは、派閥の長が住む中核バリと強い結び付きを持つバリと、緩い結び付きを持つバリとに分類される。強い結び付きを持つバリは、中核バリを中心とするバリグループの構成バリであり、一方、緩やかな結び付きを持つバリは、地縁的に中核バリの周辺に位置するバリである。S I 派の中核バリ B S バリおよびMRバリと緩い結び付きを持つバリは、これら2つのバリを中心にしてFグラムの南側半分に位置するバリ群である。同様に、HM派の中核バリHバリと緩やかな結び付きを持つバリは、Hバリを中心としてFグラムの北側半分に位置するバリ群である。S I 派とHM派の境界は、Fグラムに潜在的に存在するショマジユ分割の境界と考えられる。

IV 村落の各種機能と意思決定の仕組み

以下の項では、バングラデシュの村落に固有な諸機能のうち、ショマジユに関係の深いものについて、それぞれの機能にかかわる意思決定がどのように成されているかを整理する。

1 宗教行事

村落の宗教行事には、ジュマルナマズ（金曜日の集団祈伏）、イード祭（断食後の祭）、モクトブとエプテダイ（それぞれイスラム教の聖典を学ぶ寺小屋と幼稚園）などがある。図5にLグラムにおいてそれぞれの活動が合同で行われる単位を示す。ジュマルナ

マズでは、一つのモスジットで150～200人が集団祈伏する。イード祭の祈伏は、屋外にある専用の祈伏場で行われる。この祈伏場の収容能力はモスジットよりも高い。ショマジユがイード祭の祈伏の単位であったことは明かであるが、モスジットを共有する単位が人口増につれて分割していったのに対して、イード祭を合同で行う単位は、祈伏場の高い収容能力ゆえに1910年代のまま変化しなかった。モクトブまたはエプテダイがあるのは、北西・東・中央・南ショマジユであり、それぞれのショマジユの生徒のみが通う。

ここでFグラムにおける説教祭（*waj maphir*）の運営の例を示す（下線付の名前は先述したFグラムの各派閥のリーダーを示す）。

『Fグラムの説教祭』

Fグラムでは、毎年イスラム教徒の説教祭が開かれる。約500人が村落内外から参加し、盛況を呈す。Fグラムのマッボール S I 氏（MRバリ）がイマム（モスジットの司祭）と相談してFグラムの中から5、6人の村びとを選び、彼らが各バリを回って寄付金を集め、S I 氏がこれを管理する。

2 紛争調停

(1) 村落構成単位と紛争調停

村落で生じた紛争は、村びとと自らが調停する。

図5 ジュマルナマズとイード祭の祈伏が合同で催される単位
Fig.5 The units in which Jumamamaz and Eid festival is jointly held respectively in L gram

この機構は、グシュティからユニオンまでの村の構成単位ごとに存在する。グシュティの住民間の紛争が当事者間で調停できない場合には、当事者がグシュティのリーダーに事情を説明して、両者でバリのリーダーの元に出向き、紛争調停を依頼する。さらに、バリのリーダーが自分では調停できないと判断した場合には、ショマジュのリーダー（マッボール）のところに相談に行き、必要となればマッボールがショマジュの裁判を召集する。同様に、ショマジュからグラムを経て、ユニオンの調停機構へ上程されることもある。このように、各村落構成単位に相当する紛争調停機構の有力者の顔を立てながら、その紛争の性格と調停の困難さに応じて解決が試みられる。

(2) ショマジュの調停機構とグラムの調停機構

Lグラムにおいてショマジュ裁判が合同で行われる単位は、ジュマルナマズが合同で行われる単位（図5）とはほぼ同じである。ただし、南ショマジュはジュマルナマズの単位においてVとVIとVIIに分裂しているのに対して、ショマジュ裁判は未だに南ショマジュ全体で合同で行われる。

どのショマジュでも、ショマジュ裁判に出席して、いわば裁判官と陪審役をつとめる村びとの顔ぶれはいつも同じである。裁判官役はマッボールがつとめ、陪審役は5～6人のビチャール・メンバーがつとめる。これに対して、グラム裁判はショマジュ裁判に比べて頻度が少ないことに加えて^{注9)}、裁判官や陪審役をつとめる出席者の顔ぶれは裁判ごとに大きく異なる。

3 宗教活動の単位の境界と紛争調停機能の境界

ここで、注目すべきことは、ショマジュの紛争調停にみられる単位の境界と、ショマジュの宗教活動の単位の境界とが異なることである。これに関しては次の2つの解釈が成り立つ。

一つは、ショマジュはその機能に応じて段階的に分裂するという解釈である。例えば、Lグラムでは、1990年代初期に南ショマジュの南側にモスジットやイード祭の祈伏場およびエブテダイが建設され、宗教活動に関して南ショマジュは南北に分離した。ところが、ショマジュ裁判は未だに合同で行なわれており、紛争調停機能について南ショマジュは、未だに分割の過渡期にある。ショマジュ

が分割すると、マッボールやビチャール・メンバーも各ショマジュごとに再構成される。このように、ショマジュの分裂までの過程は、「モスジットを建設できる有力者の存在→宗教活動の単位の分裂→マッボールやビチャール・メンバーの再構成→紛争調停の単位の分裂」である。

これとは別に、両機能が村びとの生活に持つ重みが異なるという解釈もできる。Sユニオンを構成する12のグラムを両機能の単位の境界のあり方によって分類すると次のようになる。

- (a) 宗教活動の単位と紛争調停の単位がほぼ一致している（L, T, BG, F, SN, SRグラム）。
- (b) 一つの紛争調停の単位内に複数の宗教活動の単位がある。すなわち、ショマジュ分裂の過渡期にある（D, U, Mグラム）。
- (c) 宗教活動の単位と紛争調停の単位の境界がかなり異なる（BA, S, Cグラム）。

一般に、モスジットを中心とする宗教活動の単位の境界は比較的曖昧であり、交通の便や日常的な交際が住民がどのモスジットに通うかの基準になる。例えば、Lグラムの南ショマジュの住民の一部は南隣のグラムのモスジットに通う。宗教活動の多くはイマムが中心となるが、モスジット委員会の委員長にはショマジュが内包する派閥の長が選ばれることもあり、必ずしもマッボールが中心とはならない。宗教活動の単位は、村びとにとっては生活の基盤をなさない、いわばルースな単位であるといえる。これに対して、紛争調停はショマジュが持つマッボールを中心とする機構の元で行なわれる。この機構の下で行なわれるショマジュの機能には、冠婚葬祭の行事、紛争調停、村落開発整備事業、などがあり、村びとにとっては村落での生活の安寧を保障し、時には活動の制約となるタイトな単位である。村びとがショマジュと呼ぶ単位は、宗教活動の単位ではなく、明らかに紛争調停の単位である。

4 村落開発整備事業—合意形成に成功した例

(1) 学校など

小学校、中学校、マドラッサ（イスラム教の宗教学校）、モスジット、モクトブ・エブテダイの建設や運営に関する合意形成はショマジュが単位

となる。小学校、マドラッサ、中学校に関しては、受益者はショマジユの域を越えて広がり、それぞれの「学区」注10)が形成される。図6にLグラム为例を示した。これにもかかわらず、その建設は多くの場合、その建築物が建てられるショマジユの有力者が私財と土地を提供するか、もしくは、マッボールが中心となって、寄付金を徴収する場合が多い。運営維持に関しては、スクール委員会が形成されるが、この委員会のメンバーは、「学区」内の他のショマジユからも選出される。「学区」を構成するショマジユの代表者の合議制で学校の運営に関する合意形成がなされる。

ここで、小規模公施設建設に関してショマジユ内の村びとの合意形成が比較的円滑に行われた例として、Fグラムの『小学校の建設』と、Sユニオンの『ユニオン診療所の設置』の例を示す。

『小学校の建設』

1972年に隣グラムの小学校を政府認定するため視察に訪れた行政官にS I氏 (MRバリ) が賄賂を与え、Fグラムの小学校が替わりに政府認定されることになった。Fグラム内で話し合った末、小学校の建設用地は3バリの住民が寄付することになった。また、薬と竹のみを資材とした小学校の建設費は主に当時のマッボールMR氏 (MRバリ) とAM氏 (BSバリ) が寄付した。1984年

に当時のウボジラ (現タナ) 議長が隣グラムの小学校を視察に来た時に、AK氏 (Hバリ)、SI氏 (MRバリ)、KA氏 (Nバリ) らでウボジラ議長に小学校のモルタル化を訴えた。この際、多くの村びとがこの場に集まった。AK氏はウボジラ議長の選挙運動を支援したことから同議長と面識があり、その後、ウボジラに通って同議長に数度直訴した結果、1987年に工事が開始された。この案件は、ユニオン議会では何ら話し合われていない。

『ユニオン診療所の設置』

1987年に、Sユニオン内に診療所建設の計画があることをウボジラ議長から直接聞いたAK氏 (Hバリ) は、この情報をFグラムに持ち帰った。Fグラムの有力者と隣グラムTグラムの有力者とで話し合ってTグラム内に建設予定地を決めた後、ユニオン議長を通して、ウボジラの関係部局にこの案件を申請した。この間、Sユニオンの他グラムの村びとの多くはこの案件を知らない。ところが、1988年に新しく選出されたユニオン議長 (Lグラム出身) は、独断でLグラムの一区画を建設予定地とし、ウボジラ議長を通じてこれを再申請した。これを知ったAK氏らはウボジラ議長、本庁の行政官、国会議員らと交渉し、結局、診療所は、Tグラムに建設された。

(2) ユニオン議長選挙の支援

ユニオン議長選挙は、ユニオンでの裁判を有利に進めたり、村落開発整備事業に係わる利権獲得の意味から、住民にとって最も関心の深い選挙である。Lグラムの場合、ユニオン議長選挙にはLグラムから毎回立候補者が出馬しているが、常に1人が出馬し、複数の候補者は立たない。これは、票田が割れることを防ぐために、事前にグラム内の有力者間で意見調整が行われるからである。ユニオン議長選挙の際の合意形成は、Lグラム全体で成される。ここで、Fグラムにおけるユニオン議長選挙戦の例を示す。

『1992年のユニオン議長選挙』

1992年のユニオン議長選挙の際には、

図6 Lグラムの学区と行政区

Fig.6 School zones and administrative units in L gram

F グラムから2大派閥のリーダーAK氏(Hバリ)とSI氏(MRバリ)の2人が当初立候補し、F グラムの票田は2分された。SI氏は、AK氏の票田である隣グラムに自分の親類を立候補させるなど、水面下で工作し、AK氏は選挙戦途中で立候補を断念した。一旦辞退したAK氏は、後にSI氏への支持を約束した。これで、一時分裂していたF グラムはSI氏支持に固まり活発な選挙戦が行なわれたが、残念ながらSI氏は落選した。

5 村落開発整備事業—合意形成に失敗した例

村落道路建設は、建設により便益を得るバリと、所有地が潰れて損害を被るバリとの間で利害対立を引き起こすことが多い。ショマジュの利害調整機構が有効に働かないことが多い案件の一つである。F グラムのショマジュ道路建設の例を示す。また、次に示す『村落電化』の案件もショマジュの合意形成に失敗した例である。

『ショマジュ道路建設』

1986年にHM派のHM氏(Hバリ)とその次男AK氏を中心に、新しいショマジュ道路の建設を提唱した。HM氏は、道路建設により便益を受けるバリのリーダーと個々に接触して道路計画案を作成した後、F グラムの他の村びとはこの案を知らせずに、直接、ユニオン議長に提出した。その後、同計画案の元で多くの所有地が潰れることを知ったSI派のSI氏(MRバリ)および、同派に属するTAバリの住民は、独自にこの道路計画案の対案を作成し、茶店での世間話などを通して世論形成を図った。この2案は、F グラム内で互いに話し合われることなく、道路建設は中止された。この中止の背景に、SI氏からユニオン議長へ、強い反対の意思表示があった。

『村落電化』

1988年に、F グラムの電化に向けた活動がJO派のメンバーを中心に始められた。他の派閥の長は、村落電化に強い関心を持ちながら、この組織の形態に反発したため、電化委員会の活動は、グラム4つの派閥のうち3つの派閥の長から無視されてしまった。この結果、組織的な活動が行われず、電化計画は頓挫した。また、電化に不可欠な農村電化公社の行政官との交渉も行われなかった。これに対して、近在のS グラムでは、ショマ

ジュのマタッボールが主導権を持ち、各バリからメンバー1人づつを選出して電化委員会を結成、この委員会の元で資金徴収や行政官との交渉などを行い、ほどなく電化が成し遂げられた。

6 ショマジュの意思決定過程の特徴

(1) マタッボールとビチャール・メンバーによる意思決定

上述した開発整備事業の事例について、F グラムの各バリのリーダーに、知識度、関心度、意思決定への関与度、意思決定への影響度、を質問してその回答を5段階評価でまとめた。表5にはその平均点を示した。各バリグループの上層に属するバリのリーダー(すなわちマタッボールとビチャール・メンバー)が意思決定への高い関与度と影響度を持つ一方で、各バリグループの下層バリに属するバリのリーダーの多くは、各案件の存在さえ知らなかったと回答している。また、ショマジュの意思決定過程から疎外されている人々は、知識度や関心度も同様に低い傾向にある。このように、階層構造の有力者層に位置する村びとが、ショマジュ内の意思決定を専ら行う、有力者による意思決定の傾向がうかがえる。一般に、意思決定に関与する種々の情報は、村落の茶店で交換される。茶店は、F グラム内に6カ所あり、ここで世論形成や根回しをするとともに、案件によっては、有力者同士の世間話を交えた話し合いの場で決めてしまう。F グラムを構成する全住民の意向を広範囲に吸収し、利害調整や合意形成をはかろうとする寄り合いや会議は、一般にみられない。

(2) 有力者間の連携と、行政との連携

F グラムにおいて意思決定が円滑に行われた事例は、大きく次の2つに分類される。第1に、宗教行事や村落裁判のように、合意形成にいたるまでの過程が伝統的に制度化しているもの。第2に、村落の開発整備に関する案件で、まず、ショマジュの中で、有力者同士が派閥を越えて意見を交換して合意形成をはかり、さらに必要に応じて、関係行政官と交渉して、成功した場合である。

これと同時に、『小学校の建設』、『ユニオン診療所の設置』、『1992年のユニオン議長選挙』の各案件について、各バリグループの上層と中層の構成員のみならず、下層の構成員の大半が、知識度

表5 バリのリーダーの6つの問題に関する「知識度」「関心度」「意思決定への関与度」「意思決定への影響度」の平均値

Table 5 Villagers' knowledge, interest, involvement in decision making and influence on decision making on six major issues in F gram

		小学	診療	選挙	道路	電化
BSバリグループ	BSバリ (AM氏)	5.0	3.8	4.0	3.8	3.3
	MRバリ (SI氏)	5.0	2.8	5.0	5.0	4.3
	Nバリ (KA氏)	4.0	3.8	4.0	3.3	2.0
BSバリグループ中・下層	RAバリ	2.0	2.3	1.5	2.0	2.3
	SHバリ	2.0	1.8	2.0	2.3	2.8
Hバリグループ上層	Hバリ (HM氏)	2.8	2.5	3.3	5.0	3.3
	Hバリ (AK氏)	5.0	5.0	5.0	5.0	2.8
周辺バリグループ中層	TAバリ	4.0	2.8	3.8	4.0	5.0
	NMバリ	4.0	3.3	2.8	4.0	3.5
	CSバリ	4.0	3.3	4.5	4.0	3.8
	Jバリ	3.5	2.0	4.5	1.8	2.5
	Pバリ	4.5	3.3	4.5	3.3	2.5
	Mバリ	3.0	2.0	4.5	1.5	1.5
		2.0	1.5	4.5	2.0	1.5
周辺バリグループ下層	CKバリ	1.8	1.5	2.0	1.3	1.8
	GRバリ	2.5	1.8	2.0	2.3	2.0
	Gバリ	3.5	3.3	4.5	1.8	3.8
	BKバリ	2.0	1.8	3.5	2.3	2.5
	Cバリ	2.0	1.8	2.3	3.5	2.5
	AUバリ	2.3	2.0	3.5	1.5	1.5
	TKバリ	2.0	1.8	2.3	3.0	2.0
	CGバリ	2.3	1.5	3.3	3.0	1.5
	Sバリ	2.3	1.5	3.3	2.0	2.3
	Kバリ	2.3	1.5	3.3	2.0	2.3

注：各問題への「知識度」「関心度」「意思決定への関与度」「意思決定への影響度」に程度に応じて1～5点の得点を与え、この平均値を表中に表記した。表中、「小学」は「小学校の建設」、「診療」は「ユニオン診療所の設置」、「選挙」は「1992年のユニオン議長選挙」、「道路」は「ショマジュ道路建設」、「電化」は「村落電化」をそれぞれ示す。

においては1から4、関心度においては1から3をそれぞれ示している。村びとの多くが案件についての情報を共有しており、また、関与度を見ると、バリグループに係わりなく中層バリのリーダーの多くが1から3を示し、これらの案件に積極的に関係していることがわかる。

また、全ての村びとが参加する会議・寄り合いなどは開かれませんが、上層・中層の村びとが参加する寄り合いが開かれ、合意形成がなされているのが特徴である。さらに、両者ともに、派閥のリーダーが主導権をとった活動である。

V ユニオンと村落組織のリンク

1 グラムの役割

グラムは次のような役割を担ってきた。第1に、多くのグラムで、グラムは「行政小区」の役割をもつ。「行政小区」とは、具体的には、①政府が支給する援助物資の配給単位、②ユニオン税の徴収単位、③タナ行政官のサービス実施の単位、の

役割を担う^{注11)}。ユニオン税は、「行政小区」ごとに負担額が計算され、その後、その「行政小区」を構成する各ショマジュの有力者が徴収担当者を補助しながら、各世帯から徴収される。徴収担当者のみで目標額を徴収することはたいへん難しいという。このようにショマジュは末端行政の補完機能も果たしている。あくまで、個々のショマジュの機能を利用して、「行政小区」の業務が行われているのであり、「行政小区」自体は実質的に末端行政の補完機能を果たす機構をもっていない。

第2に、グラムはユニオン議長選挙において、村びとが合意形成を行う単位となる。

第3に、小規模公施設建設に関して誘致合戦などが生じた時に、村びとはグラム単位で合意形成を行い、グラム間で協調もしくは反目しあう。

第4に、土地台帳や行政裁判に関する書類・各種証明書・書簡といった行政関係の書類には、住民はユニオン、グラム、バリを住所として記入する。村びと同士が互いを認識する場合にも、「〇〇グラム、××バリの△△さん」という言い方がなされ、ここにショマジュの名称は出てこない。

ショマジュは、村びとの日常生活の中で紐帯をもつ小宇宙としての社会的まとまりではあるが、あくまでも村びとと相互の内的つながりであり、行政や他のグラムの村びととの関わりの中ではむしろグラムがより重要な役割を持つことになる。

2 ユニオン以下の意思決定機構のデザイン

表6に、Sユニオン内のグラムの世帯数、宗教活動の単位の世帯数および紛争調停の単位の世帯数をそれぞれ示す。また、それぞれの世帯数について標準偏差を示した。グラムの世帯数に対して、紛争調停の単位のばらつきは少なく安定している。以上より、ショマジュ（紛争調停の単位）は、第1に、村びとの生活に根ざした様々な機能を司ること、第2に、マタッボールを中心に利害調整および合意形成を円滑に行う機構をもつこと、第3に、世帯数のばらつきが比較的小さいことから、農村開発のための村落側の組織づくりの単位としてはより適当であると考えられる。

ただし、ショマジュを農村開発における最末端の組織と認めると次のような諸問題が生じる。第1に、ショマジュは人口増とともに分割し、行政

がその単位を把握することが難しいこと、第2に、村びとは対外的には、グラム単位でまとまる傾向があること、第3に、ショマジュごとの代表者がユニオンの代議員として選出されると、例えば21のショマジュで構成されるSユニオンでは21人となり、ユニオンにおいて合意形成を司る人数としては大きくなることである。

ショマジュの意思決定構造を分析する過程で、ユニオンレベルの意思決定にも言及した。村落開発整備のために合意形成を行う単位となりえるのは、バリ、ショマジュ、ユニオンの3つの単位である。

ところが、農村開発計画の多くはこれまで、ショマジュを軽視し、その中にはユニオンを意図的に回避してきたものも少なくなかった¹⁾。このためこの3層を結ぶ制度的な縦のつながりが存在せず、必要に応じて各層のリーダーは上位の単位のリーダーもしくは行政官と個々に情報交換し交渉した。このため、案件の性格によって、バリ同士、ショマジュ同士（あるいはグラム同士）、あるいはショマジュ内の派閥同士が互いに協調もしくは対立するという事態に発展し、効率的に計画が作成できない状況が見られた。これのみか、上位機関のリーダーと村落の有力者との個人的なつながりの強弱によって開発計画が策定されるという状況が、行政官の収賄や不正を日常茶飯事にしてしまったのみか、行政への不信任と無関心を一般の住民の間に蔓延させることにつながった。

小規模公共施設整備に着目した農村開発モデルをデザインする中で、ユニオン開発委員会のような組織が形成される場合、グラムの代表がユニオンの代議員となり、各グラムの意見が反映されるような構成となるのが望ましい。この時、ショマジュの代表者からなるゆるやかな組織（例えばグラム開発委員会）を各グラムに設置し、グラムを代表するユニオンの代議員が必要に応じてこれを召集できる体制づくりが求められる^{注12)}。現行のユニオン議会制度を徐々にこの形に移行させるのが望ましかろう。

ただし、この体制づくりのみで、本報の冒頭に述べた小規模公共施設整備にかかわる問題が解決

表6 Sユニオンにおける宗教活動の単位と紛争調停の単位の世帯数
Table 6 The number of households in the units of religious activities and of mediating trouble in S Union

グラム	世帯数	宗教活動の単位数（世帯数）	紛争調停の単位数（世帯数）
B G	248	1 (248)	1 (248)
B A	377	3 (136, 194, 47)	3 (136, 119, 122)
C	125	0	1 (125)
D	296	2 (25, 271)	1 (296)
L	849	6 (119, 131, 112, 195, 175, 117)	5 (119, 131, 116, 191, 292)
M	228	2 (116, 112)	1 (228)
F	231	1 (231)	1 (231)
S N	78	1 (78)	1 (78)
S	591	5 (59, 190, 95, 136, 101)	3 (227, 216, 148)
S R	143	1 (143)	1 (143)
T	341	2 (174, 167)	2 (225, 116)
U	273	2 (127, 146)	1 (273)
標準偏差	206	58	65

できるとは思えない。筆者の観察によれば、ユニオン議会制度がありながら、小規模公共施設建設計画やTest Relief財源の用途がユニオン議会で討議され決定されるのではなく、ユニオン議長と、一部の村びとあるいは一部のユニオン議員との密室の話し合いの中で決まってしまう、これが村びとに公開されない現状がそもそも問題なのである。

ユニオン議長は、ユニオン役場にいる時間の大半を村落裁判などの公務に割くにもかかわらず、その給与はわずか500タカ／月であり、ユニオン内を視察する際の交通費も支給されない。この額は、農村の低所得世帯である人力車引きの所得が1,000～1,500タカ／月であることを考慮すれば、全く補助的な金額である。

バングラデシュの農村開発政策が徐々に軌道修正していく中で、ユニオン議会の持つ様々な調整能力が近年重視されつつあり、ユニオン議会はこれに応えるべく、ある意味での行政能力を強化していく必要がある。ところが、ユニオン議会議員への給与の例一つをとってもわかるように、その背後には様々な因果関係が絡み合っているため、これをどのように達成していくかは難しい。ユニオンと村落を結ぶ制度や機構をデザインするためには、ユニオンを中心にしてタナと村落を結ぶ地方行政の現状と課題にも目配りする必要がある。

注

注1) 各ショマジュの世帯数は、北西119、北東131、西112、東195、中央175、南117である。南ショマ

ジュは現在中央ショマジュと南ショマジュに分裂しつつある。

注2) 本報で用いた「村」はグラム、「村落」はショマジュを指す。ただし、「村びと」という場合は、これらの小地域概念を含んでいない。

注3) あるグシュティは次の条件を満たす者で構成される³⁾。①既にグシュティの成員である男子の子供であること、②そのグシュティのいるバりに居住すること。もしもこの様な条件を満たす男子が異なったバりに移住した場合、彼一代はグシュティの仲間として認められるが、その子孫はグシュティの成員とは認められない。

注4) Fグラムの人口は、1866年に16世帯（人口80人）、1974年に150世帯（人口890人）、1987年に212世帯（人口1,321人）と、近年100年間で10倍から15倍に急増した²⁾。

注5) 村落の意思決定過程を考察する際に、日本の村落の政策決定構造に関する分析手法⁴⁾を参考にした。本稿に出てくる階層構造や各種の社会指標などの用語もこの手法に準拠する。

注6) ショマジュの有力者とは、ショマジュの階層構造の中で有力者層にあたる村びとにほぼ相当する。

注7) 政治的階層指標とは、村落の紛争調停機構の元で強い発言力を有する役職に就いていることを示す。

注8) 1980～82年に政府が施策した農村自助開発計画では、グラムを開発単位として村落政府を結成し、その首長を互選で決定した。この首長がグラム・ショルカル（*Gram Sarkar*）である。

注9) 1992年に開かれた裁判は、グラムの裁判がわずか1回であったのに対して、ショマジュの裁判は、

北西ショマジュにおいて7回、北東ショマジュ8回、西ショマジュ6回、東ショマジュ8回、南ショマジュ10回であった。

注10) 交通手段が限られていることと、近接する小・中学校間で教育レベルに大差はないことから、家から近い学校に生徒たちは歩いて通う。このため、学校ごとにその学校に通う生徒の圏域が自然と形成される。これをこの場合、「学区」と呼んだ。しかし、ここで言う「学区」は特に行政からは把握されていない。

注11) 「行政小区」は制度化された単位ではないが、ユニオン議会で慣例的かつ便宜的に認識されている。Lグラムのように大きいグラムの場合、グラム内に二つの「行政小区」がある。

注12) グラムの世帯数は、グラム間でばらつきがある。このため、「行政小区」ごとにユニオンの代議員を選出することも考えられる。この場合、「行政小区」は制度化される。

参考・引用文献

- 1) 向井史郎・海田能宏（1999）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、農村計画学会誌18(1)
- 2) K.L. Maharjan, 1989, Phanishair Village in Chandpur, JSARD Publication No.11, JICA
- 3) 原忠彦（1969）東パキスタン・チッタゴン地区モスレム村落の親族名称、アジア・アフリカ言語文化研究2, pp.100-125
- 4) 満田久義（1987）伝統的漁村社会の構造と変動、村落社会体系論、ミネルヴァ書房

This study analyzed the structure and function of several village units constituting administrative village in Bangladesh, Union, and points out that natural village, *samaj*, is most suitable for terminal unit of rural development there. Next, it investigates the process of villagers' mutual consent in several village activities made at *samaj*, and suggests that the establishment of Union development committee and *gram* development committee, consist of representatives of *grams* and representatives of *samaj* respectively, are necessary for the modeling of rural infrastructure development in Bangladesh.

Key Word : 1) Bangladesh, 2) Rural development, 3) Development unit, 4) Administrative village, 5) Natural village

（1999年2月22日 受理）

（1999年7月21日 再受理）