バングラデシュにおける地方行政と 村落自治のリンクをめぐる

Linkage between Rural Administration and Village Organization
in Rural Development in Bangladesh

向井 史郎*・海田 能宏**

Shiro MUKAI and Yoshihiro KAIDA

I はじめに

バングラデシュの地方行政と村落社会の間には制度的な断絶が見られる¹⁾。様々な農村開発政策が試みられてきたにもかかわらず、多くは成功を収めなかった最大の理由がここにある²⁾。新しい農村開発政策の適用にあたっては、まず、地方行政機構と村落との現在の関係を把握し、これらをどのようにリンクさせていくかの視点が重要となる。本報では、地方制度と行政機構などについて概観した後、住民生活と地方行政との関わりや、行政サービスへの住民の選好などに言及し、地方行政と村落社会とのリンクモデルを作成するにあたっての資料を提供する。

ケーススタディとして、チャンドプール県フォリドゴンジュタナ（Fタナ）と、同タナの東シュビドプールユニオン（Sユニオン）の例を示す。バングラデシュの行政区画および村の構成について図1に示した。

II バングラデシュの地方制度と行政機構

1 地方行政機構

1982年に政権をにぎったエルシャド大統領は、県から人口25万人規模のウボジラ（現タナ）に地方行政の中心的役割を移すために、中央政府任用

行政区画	単位数	人口	村の構成	グラム内の単位数
管区	4	2,800万	グラム	行政が認める「むら」
県	64	170万	ショマジュ	自然村 1～5
タナ	492	22万	バリ	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 15～100
グラム	60,315	1千8百		内に住む父方の親族

注：村の構成は、旧メグナ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の構成

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

の行政官をウボジラに配置し、また、地方議会を設置し、首長（ウボジラ議長）は公選とした。1985年には、ウボジラ役所（Upazila Complex）を設置し、行政官と議長が同じオフィスで仕事し、随時会議などを行える環境を整えた。これに対して、その下位のユニオン（人口約2万5千）には19世紀後半からユニオン議会が設置され、首長（ユニオン議長）と議員は直接選挙により公選されている。ところが、ユニオンレベルへの吏員の配

* 緑資源公団 Japan Green Resources Corporation

** 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) ユニオン, 4) 地方行政

置は省庁ごとに基準が一致せず、吏員が配置されない省庁も存在する。これに加えて、ユニオンレベルに吏員が配置される省でも支所がユニオン議会の近辺にあるとは限らず、各省の吏員同士が顔を合わせることはめったにない。

その後、1991年に政権をにぎったカレダジャは、ウボジラ議会を廃止し、ウボジラをタナと改名した。現在、県とタナには行政官のみが配置される。

2 サービス実施に関する環境

地方行政サービスの実施に関する環境についてふれる。タナ役所周辺においても未舗装の道路が多く、また、バスなどの交通手段はない。乾季（12～5月）における交通の主力は人力車（リキシャ）であるが、雨季（6～11月）には、未舗装の道路は泥状になり、人力車は使いにくくなる。低位地は約1.5～2.0mに湛水し、手漕ぎの小ボートも用いられる。図2は、FタナをA地区（タナ役所の行政サービスを日常的に利用できる区域）、B地区（タナ役所の行政官が比較的頻繁に村落を訪問してサービス実施が可能な区域）、C地区

（タナ役所との交通が極めて困難で、タナ役所の行政官は事実上村落を訪れない区域）の三つに区分したものである。図2において、タナの主な施設のうち、タナ病院と農業開発公社の種子販売センターの利用状況を見ると、タナ病院を利用する住民が多いのは病院から半径3km程度の範囲である。また、種子販売センターを利用するのは半径約5kmの範囲の農民である。雨季になればこの範囲はさらに狭くなり、A地区はタナ役所から約3kmの範囲になる。B地区は同じく乾季には約6km、雨季には約3kmの範囲に限定される。

A・B地区は、郡道に沿って広がりを見せる。県の中心都市チャンドプールとFタナの中心都市フォリドゴンジュを結ぶ郡道は全区間が舗装されており、この郡道に沿って広範囲にB地区が広がる。道路の整備が行政サービスを利用する上で大きな役割を果たすことを如実に示している。同時に、この状況は、タナ役所が地方行政サービスの中心である限り、B・C地区の住民に地方行政サービスを与えることが難しいことを示している。

3 住民の選好と地方行政サービス

次に、地方行政サービスが住民選好をどの程度充足しているかを検証する。表1に、現存する地方行政サービスを、住民選好の程度（3段階）と各サービスの実施に関わる環境（2段階）にそれぞれ分類して示した。各サービスへの住民選好の程度を判断することは難しい。住民選好は地理的条件やサービスを受ける際の負担額の多寡などに大きく左右されるからである。例えば、村落電化は、一般に住民皆が高い選好を持つが、配線工事などの際には多額の受益者負担を要求され、このため住民は村落電化をおいそれとは受け入れない。

地方行政サービスは、基本業務群、インフラ整備群、生活・福祉サービス群、経営サービス群、の4つに分けられ、それぞれのサービス群で、

図2 Fタナにおいてタナの行政施設およびサービスが利用可能な区域
Fig.2 Area in which Thana administrative service is available in F Thana

住民選好とサービス実施に係わる環境に次のような特徴が見られる。

(a) 基本業務群のサービスは、いずれも住民の日常生活に密着している。基本業務群のサービスに対して、住民は一般に高い選好を均一に示し、また実際に多くのサービスが実施されている。中でも、司法および警察行政にかかわるサービスについては、紛争調停の機構が村落からタナに至るまで整然としたかたちで存在しており、住民は劣

悪な交通条件にもかかわらずタナ役所へ通ってサービスを受ける。

(b) インフラ整備群も、住民選好が比較的均一である。道路新設に伴って潰れ地問題で住民間の利害対立が顕著になるものを除けば、どれも高い選好がみられ、また実際に多くのサービスが実施されている。

(c) 生活・福祉サービス群の中で高い選好がみられるのは、診療・治療、予防接種、家族計画、

表1 住民の選好と地方行政サービス
Table1 Local administration services in S Union: Villagers' needs and accessibility

	〈選好度 低〉	〈選好度 中〉	〈選好度 高〉
A	A: Sユニオンで実際に利用可能なサービス B: Sユニオンでは利用が難しいサービス		
	〈基本業務群〉 土地訴訟、土地台帳の公開 警察業務、地方裁判 郵便業務、災害時援助		
	〈インフラ整備群〉 道路新設 小学校モルタル化、道路補修 架橋、カルバート設置、灌溉 ユニオン保健センター設置、村市場 ポンプ・精米所電化、水路		
	〈生活・福祉サービス群〉 避妊手術 村落自警団への各種 トレーニング 避妊具・避妊薬支給 小学校教育、教科書配布 貧困世帯援助 新生児病氣予防接種 農村組合融資・視察		
B	〈経営サービス群〉 家畜病気診断トレーニング		
	〈インフラ整備群〉 村落電化 手押しポンプ支給*		
	〈生活・福祉サービス群〉 文化センター開放 貧民組合 母子組合、女性組合 女性職業トレーニングと融資 社会福祉組合と社会活動資金援助 衛生トイレ販売* 小学校奨学金支給 タナ病院治療* ユニオン保健センター治療* ユニオン保健センター病氣診断薬支給*		
	〈経営サービス群〉 牧草苗支給 家畜飼育トレーニング 農業課行政官サービス 試験圃場設置 植林などのトレーニング 苗木販売*、試験池設置 商工業への融資 漁業課行政官サービス 稚魚・魚卵販売* 野菜・稲種子販売* 家畜病氣予防接種 家畜病氣診断* 漁業課行政官サービス（魚の病氣 対策など） H Y V 牛交配		

注：○選好度 高：サービスが利用可能な地区において大部分の住民により利用され、また、サービスの利用が難しい地区においても、住民が積極的にタナに通ってサービスを得ているもの。
○選好度 中：サービスが利用可能な地区においても、数人の住民が利用するのみで大部分の住民には利用されないサービス。
○選好度 低：サービスが利用可能な地区においても、住民の需要が低いサービス。
*は、民間のサービスがあることを示す。

教育にかかわるサービスである。診療・治療に関しては、ユニオンごとにユニオン保健センターが設置され、一人の医師と援助団体から支給される薬が備えられているが、このセンターを利用するのはセンター周囲の2～3グラムの一部住民のみであり、他の住民は、伝統的な村医者か、常設市の薬局医、もしくは中小都市の町医者を利用する。それ以外の生活・福祉サービスについては、住民の選好は高いとはいえず、また、サービス利用にかかわる環境も劣悪である。

(d) 経営サービス群では、大半のサービスがSユニオンの住民が実際に利用できる環境下でない。種子販売や、家禽類病気予防接種といった住民の選好が高いサービスもサービス実施環境が良くないためにあまり利用されていない。

生活・福祉サービス群あるいは経営サービス群に属し、住民選好は高いが、サービス実施にかかわる環境が悪いため実際にはあまり利用されていないサービスは、次のように分類される。第1に、農民には対処し難い高度な専門性を伴うサービス（家禽類病気診断、HYV牛交配など）である。これらのサービスを与える行政官に要求される資質は高く、また、短期的なトレーニングによる技術移転にも限界がある。タナ役所に行政官を配置するのが限界であり、多くのユニオンではサービス実施が困難である。第2に、サービスに伴う物資や設備がタナ役所でしか入手できないもの（家禽類病気予防接種、種子販売、タナ病院治療など）。第3に、ユニオンレベルに行政官が配置されてい

るにもかかわらず、一部の村落にしかサービスが行き届いていないもの（農業普及事業など）である。

III 地方一般行政と住民

1 タナ以下の行政機構と行政官の勤務諸条件

タナの部課は、中央省庁―県部局―タナ部課という縦割り行政の末端に位置し、中央省庁と1対1に対応して設置される。各省庁の出先機関は、省庁により様々である（図3）。最も行政官数の多い家族計画課には、4つの組織階層があり、Fタナにおいては、管理職が20人、現業人員が86人である。これに対して、最も行政官数の少ない漁業課では、二つの組織階層しかなく、管理職が1人、現業人員がわずか2人である。

Fタナの総世帯数は55,823（1989年）である。フィールド・サービスを実施する行政官あるいは吏員一人あたりの担当世帯数は、農業課の場合4,294、家畜課9,304、漁業課37,061、協同組合課18,608、農村開発課2,791、家族計画課522、社会文化課13,955であり、行政官の担当世帯数は、明らかに個々の行政官の能力を越えている。

表2に、各行政官の勤務諸条件を示した。多くの行政官に自転車やバイクなどの交通手段は支給されず、行政官は専ら徒歩か人力車、もしくは個人所有の自転車でフィールドへ通う。タナ役所から5km以内に位置する村に行っても交通費は支給されず、また、実際の人力車代は5～10タカ/km

（1タカは約3.5円）もかかるのに、支給される交通費はずっと低いことなど、フィールド・サービス実施の環境が整っていない。このため、行政官の多くは、虚偽の請求をして実額の交通費を受け取る。

タナの部課長は3年間の任期を当タナでつとめた後、全国範囲で転任する。このため、タナの部課長の中に、地域の実情を本当に理解できる人は少ない。また、数ユニオンにまたがって配置される行政官は、部課により異なるが、県内を転任するこ

図3 タナ及びユニオンの行政官の配置
Fig.3 Administration system below Thana level

とがある。

2 行政官と村びとのかかわり

(1) 農業課普及員の業務
フィールド・サービス
実施を主な業務とする農
業課について、Sユニオ
ンの普及員の勤務状況を
検討しよう。

農業課普及員（Block
Supervisor）の業務は、
フィールド・サービスと、
農業技術普及の二つであ
る。普及員は、ほぼ3グ
ラムに一人配置される。
普及員は、自宅から担当
区に個人所有の自転車で
通う。Sユニオンを担当
する普及員の自宅は、担
当区から約9km離れてい
る。

普及員は担当区がある
タナ内で採用され、同じ
県内で配転を繰り返す。
Sユニオンを担当する普
及員の1993年1月の活動
を表3に示した。どのよ
うな形で農民と接触した

かをみると、①村市場などで会った農民から直接
視察を依頼された（2件）、②巡回中に被害にあっ
た田畑を見て、この改善を指導した（5件）、③
試験圃場の視察など（2件）、に分類される。1993
年1月に同普及員が農民と接触した場所は、同氏
の交通に便利なSグラムとKグラムのみに限られ
る。この2グラムのみを巡回するうちに同地区に
知り合いが増え、農民から直接視察を依頼され
たり、また、普及員がタナ役所に行く際に農民
から頼まれた種子や有用樹の苗を購入して帰り、
農民に売るといった、普及員に課せられた職務分
掌以外のサービスも行うようになる。

Fタナでは定員の未補充のため、この普及員が

表2 フィールドでサービスを実施する行政官の勤務諸条件（1992年）

Table2 Working conditions of field officers

部課	役職	交通手段	交通費 (タカ/km)	宿泊費 (タカ/泊)	給与 (タカ/月)	配転年 (学歴)
農業課	課長	リキシャ	1.25	36	6,870	1991年（修士）
	防虫係長	リキシャ	1.0	36	5,722	1983年（中卒）
	地区指導員	徒歩	75タカ/月	なし	5,722	1992年（中卒）
家畜課	課長 補助員	フィールドへ行かなかった リキシャ	0.75	35	6,730 2,839	1990年（修士） 1987年（中卒）
漁業課	課長	バイク	1.0	40	5,430	1991年（大卒）
	圃場指導員	自転車	1.0	35	3,840	1989年（中卒）
協同組 合課	課長	バイク	1.0	40	5,204	1991年（大卒）
	次長	リキシャ	0.8	25	5,204	1991年（中卒）
農村開 発課	課長	バイク	1.3	42	5,547	1992年（修士）
	地区指導員	リキシャ	125タカ/月	なし	1,465	1983年（中卒）
家族計 画課	課長	バイク	1.25	45	6,198	1992年（修士）
	村落補助員	徒歩	40タカ/月	35	2,412	1976年（8年生）
社会文 化課	課長	リキシャ	1.0	35	3,920	1992年（修士）
	圃場指導員	リキシャ	1.0	35	3,950	1993年（中卒）

注：農業課以外は課長とフィールドでの業務に携わる行政官についてのみ示した。給与は、基本給に諸手当を加えたものである。

表3 農業課普及員のフィールドでのサービス実施（1993年1月の例）

Table3 Service delivery of block supervisor in the fields

期日	訪問先	訪問先とサービス実施の内容
2日	Sグラム	AM氏のじゃがいも畑を視察。害虫はなく給水を指示。同氏の畑には試験圃場が設置されている。
同日	Sグラム	にんにくの試験圃場を視察。
同日	Sグラム	YT氏のボロ稲の苗代が害虫のために枯れていた。
6日	Kグラム	AM氏のボロ稲の苗代に給水するように指導。その後同氏に頼まれてじゃがいも畑を視察。殺虫剤の散布を指導。
同日	Sグラム	MU氏の菜種とじゃがいも畑を視察。殺虫剤の散布を指導。また、じゃがいもに給水と除草を指示。
同日	Kグラム	HU氏のボロ稲に害虫発生。殺虫剤散布を指示。
9日	Sグラム	AT氏の菜種の試験圃場を視察。
25日	Sグラム	Sユニオン内の低揚程ポンプの運転状況を聴取。
27日	Sグラム	SA氏のじゃがいも、サトウキビ、ボロ稲栽培視察。以前に視察を依頼されていた。

暫定的にSユニオン全体を担当しているが、農業
課普及員の担当区域は通常ほぼ3グラムであるこ
とを考えると、彼の業務は、他の部課のフィール
ドワークに携る吏員と比較した場合、ほぼ満足の
いくものであろう。ただし、SグラムとKグラム
においても、サービス実施はサービスの有効性を
認識する住民との1対1の対応にとどまってお
り、大多数の村びとにとっては他の行政官と同
様に「村落で一度も見たことがない」存在であ
る。

(2) 行政サービス受給をめぐる環境の改善

村びとは農業技術指導に対して高いニーズを持っ
ているにもかかわらず、実際には自村を担当する

普及員が誰も知らないという現状にある背景は次のようにまとめられる。

第1に、普及員の村落訪問日が事前に周知されおらず、普及員が巡回中に被害にあった田畑をみてもこの田畑の耕作民に直接指導できる機会は乏しい。また、逆に農民が普及員からのサービスを受けたい農民がいても、ユニオンに農業課の支所はなく、また普及員の自宅もSユニオンからは離れているため、普及員と会う機会に乏しい。第2に、多くの農民は普及員のサービスが存在することさえ知らない。行政サービス実施に関する情報活動が皆無である。

この状況を改善するためには、農民が普及員に会える場所と時間が特定されることが望ましい。現実的には、農業指導員の支所がユニオン役場内に設置され、ここに一日のうちある一定時間は指導員が待機しているかたちが良い。さらに、担当区に含まれるグラムやショマジュを視察する曜日を割り当て周知することも有効であろう。ユニオン役場はほとんどの場合、役場周辺の数カ村の村びとが頻繁に利用する常設市に立地している。

他の省庁についてもユニオン役場内に支所を構えることで同様の効果を期待できよう。また、これにより、ユニオン議会員と各省の吏員が顔なじみになり、一カ所に集まって会議などを行う環境が整うことになる。

3 タナの行政組織

タナ農業課を例に、その組織構造を分析する。

注：——線より上位の行政官はタナに勤務、下位の行政官は2ユニオンに一箇所の出張所に勤務。……線より上位の行政官は全国を転任し、-----線より下位の行政官は県内を転任することがある。大卒者は任官時階層2に位置づけられる。非大卒者のポストを確保するために、階層2の成員数は大卒者2割に対して、非大卒者8割と規定されている。

図4 タナ農業課の組織図

Fig.4 Structure of Thana agriculture office

(1) 組織階層と管理職数

図4は、Fタナにおけるタナ農業課の組織図である。行政官数が50人の組織に6つの組織階層がある。階層1から5までの5層に6人が配置され、末端の階層6に残り44人が配属される。このうち、階層1から4までの5人は全国を転任し、階層5の1人および階層6の44人は地元出身者であり、県内を転任する^{注1)}。

普及員はフィールド・サービスの内容をタナ農業課長に報告する。階層2から階層4に位置する各係長らは課長の判断に基づいて、その普及員とフィールドに向かう。この他に、上位の機関から与えられた業務を農業課の行政官や吏員に割り当てるのも専ら農業課長の判断による。このように、行政官あるいは吏員に業務上の指示を与えるのはもっぱら課長である。タナ行政組織での階層数の設定は、組織を垂直に分化させて業務の担当と責任を分散させるというよりも、単に処遇の体系としての性格が強いといえる。普及員は、一つ昇進すると防虫指導員もしくは副農業普及係長としてタナ役所勤務となり、同時に昇給される。普及員は、階層5から階層2まで昇進することが期待できるが、地区指導員44人に対して階層2から階層4までの人数は5人であり、普及員の昇進意欲を鼓舞することにより、組織の活性化をはかろうとする意図がある。

(2) 行政官の任用・昇給など

行政官の任用(採用, 昇任, 後任, 転任)や昇給はすべて中央省庁で決定される。昇任や昇給の基準になる行政官の勤務成績は、タナ農業課長からの報告書が県に上申される。ところが、実際の昇任などは、ほぼ年功序列で行われる。また、昇任がなくてもほぼ5年ごとに昇給が行われ、普及員の給与は諸手当を合わせると、初任給の約2千タカから約6千タカと、階層1や2の行政官と遜色がないまでに上昇する。先に示したSユニオンの普及員程度の業務内容であれば、昇任・昇給ともに通常の年功序列の体系に乗ることができる。このようにあいまいな勤

務成績の評定や昇任・昇給の基準は、行政官や吏員がフィールドで仕事をする際のさまざまな悪条件（交通費が十分に与えられない、交通手段がない、道路が悪いなど）と相乗して、フィールドに通わないことが黙認されるなれ合いの体質を蔓延させる。

タナ農業課の行政官や吏員の業務内容を決めるのは唯一農業課長である。それにもかかわらず、課長の任期は短く、地域の実情に疎い。さらに、行政官や吏員の任用や昇給はすべて中央政府が最終的に決定する。実際に村びとと接して働く行政官や地元出身の吏員さえタナより上位の機関の動向に気を配り、地域の個性や村びとの選好には無関心という地方行政の不活性の原因は、このような組織構造にも起因している。

4 リンク作りとタナの財政

(1) タナ財政の変化

1985/86年から1989/90年にかけて、国からタナ（当時ウボジラ）への開発補助金と行政官への給与などの推移をコミラタナ（コミラ県）とチッタゴンタナ（チッタゴン県）の例でみると、国から地方へ委譲される補助金の総額に大きな変化はないが、1986年には約1対1であった開発支出と行政官への給与の比率が、1990年にはそれぞれ1対24（コミラ）と1対21（チッタゴン）に広がっている³⁾。チッタゴンタナでは、1984年から1989年にかけて行政官の数が約50%増、これに従って給与支出総額が約300%増になった³⁾。エルシャド期には、タナ行政を充実させるために、タナ行政官の数が増やされた。ところが、両タナにおいては、補助金総額は据え置かれ、行政官への給与や交通費の支給はすべて開発補助金からまかなわれた。これがタナの財政を大きく圧迫した。

中央政府とタナの歳出を1987年と1992年において比較すると、中央政府の歳出総額は同期間に約2倍に増えたにもかかわらず、タナの歳出総額は逆に減少している（54億タカから49億タカ）。また、タナの歳出総額に占める開発支出（一般行政支出も含む）の割合は50%から36%に減少している。このことから、タナ行政官の大幅な増員に伴う給与と支出の増加を、タナの開発支出から補填

してきたことがわかる。1987年から1992年にかけてのタナへの補助金総額およびタナ開発支出の実質的削減が政府の財政配分政策によることは明らかである。

(2) 勤務条件の改善とタナの財政

行政官がフィールド・サービスを行う部課において、サービス実施にかかわる条件を改善すると、どの程度の経常費用が増えるかを次の条件を設けて試算してみよう。第1に、現在タナレベルにしか行政官が配置されていない家畜課、漁業課といった部課において1ユニオンに1ヵ所出張所が設置され、ここに一人の吏員を配属すること。第2に、行政官のフィールド業務に伴う交通費が正当に支給されること。

出張所の建設資金を地方自治建設課（Local Government Engineering Department）が負担し^{注2)}、それ以外の費用をタナへの補助金でまかなうとすると、年間約221万タカの経常支出が新たに必要となる。これは、Fタナの経常支出約1630万タカ（1989/90年）の14%に相当する。エルシャド期にタナ（ウボジラ）に地方行政の中心的役割を置く政策が実施されていた1987/88年には、開発支出全体にタナへの開発補助金が占める割合は7.9%であったが、その後、この割合は1989/90年に3.9%、1991/92年に0.8%と徐々に減少している。エルシャド期にみられたタナ（ウボジラ）に地方行政の中心的役割を置く政策が再び実行されれば、これらの額は補充可能な額といえる。

5 ユニオンの機能と財政

(1) ユニオンの機能

地方行政と村落自治の関係を強化する上で重要な位置を占めるのは、タナと村落の中間に位置するユニオンである²⁾。

ユニオン議会は、一般に公選された1人のユニオン議長と9人のユニオン議員から構成される。ユニオン議会の主な機能は次のものである。第1に、ユニオン議会は裁判を主宰し、村落の紛争調停をする。ユニオン議長は、ユニオン役場にいる時間の多くをこの裁判活動に費やす。第2に、ユニオン議会は、村道整備などユニオンの開発計画を策定し、タナへ上申する。第3に、タナなど上

位の行政機関で計画された開発計画を実施し、また、上位機関から支給された援助物資を配給する。第4に、ユニオン議長名での証明書発行などさまざまな行政事務を執り行う。

(2) ユニオンの財政

ユニオン議長とユニオン議員の給与はそれぞれわずか500タカ／月と200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。このため、多くのユニオン議長は週に1～2日ユニオン役場に通うのみで、その他の日は、自分の本業に時間を費やす。

タナからの交付金は、ユニオン議会員の給与などの経常費とその他わずかの開発計画の費用に使用される。交付額は90,800タカ（1986/87年）、50,800タカ（1989/90年）程度でしかない。一方、ユニオン税（チョキダリー税）の額や徴収方法は地域を熟知したユニオン議会員の合議により決められ、Sユニオンの場合、人力車引きの世帯から15タカ／年、中上層農家から50タカ／年と傾斜的に割り当ててゆく。人力車引きの年収は約11,000タカ／年であるから、ユニオン税は年収のわずか0.1～0.2%に相当する。この税収はユニオンの普通会計に編入され、主にユニオン議会員の給与補填に費やされる。この額は67,200タカ（1986/87年）、53,200タカ（1989/90年）程度で、自主財源率はそれぞれ42%と51%である。

図5 Sユニオンにおける各種公共施設の配置
Fig.5 Infrastructures in S Union

IV 公共施設整備における行政と住民との関係

1 「住民先導—行政補完—縦割り行政の出先との交渉」型の公共施設整備

図5にSユニオン内の公共施設の位置を示す。

小学校や高校や宗教学校といった教育施設あるいは郵便局や村市場について検討する。これらの公共施設の建設に、従来、行政はあまり熱心でなかったため、住民が必要に迫られて自ら建設に着手し、教師を集めるしかなかった。教育施設は、1960年代後半から1970年代前半にかけて次々と建設された。現在、Sユニオンにある14の小学校の多くは、この時期に住民が建設したものである。行政は、1970年代前半から徐々に小学校の政府認定を始め、認定した小学校については、教師の給与の一部を支給し、1980年代からは建物のモルタル化を促進し、机や椅子を支給した。これらの公共施設に関しては、住民が先行的に投資して基礎を作り、これを行政が補完していった。

これらの公共施設建設の際に合意形成の単位となるのは自生村ショマジュである⁴⁾。行政がこれらの施設に対して補助金を支給する場合、タナ役所の行政官が直接ショマジュの有力者と交渉し、その省庁の財源から補助金を与える形が多い。その一方で、公選の議長をもつユニオンは、この交渉には関与してこなかった。この「ショマジュ—縦割り行政の出先」の連携は、エルシャド期のウボジラ議会制度の元でも継承された。村びとは、ユニオン議会で、他の案件との調整を経るよりも、発言力を持つウボジラ議長や各省庁の出先行政官との個人的なつながりを重視したのである。

SユニオンにあるFグラムには一つのショマジュ内に三つの派閥が存在するが、小学校建設の際には、3派閥の有力者たちが、派閥の垣根をとって横の連携を示し、進んで自分の所有地を敷地として寄付している⁴⁾。これに財政的援助を与える行政は、行政と住民との接点の部分で何等村びとのあるいは村びと間での摩擦を生じることなく、施設整備を

進めることができた。このかたちを整理すると、「住民先導—行政補完—縦割り行政の出先との交渉」型と呼ぶことができる。

2 「行政先導—住民補完—行政村での調整」型の公共施設整備

次に、道路や水路、カルバート（給水もしくは排水用の土管）、橋の建設と補修についてふれる。行政は、英領期から、公共施設建設の中でも、道路と水路づくりを重視してきた。道路や水路などは行政主導で作られ、道路に至っては、グラム道路やショマジュ道路に至るまで主に国の財源で作られてきた。

もう一つの特徴として、道路や水路の建設や補修の場合、本来、合意形成の単位となるべきショマジュ内で利害対立が明確になることがあげられる。例えば、Fグラムのショマジュ道路建設の際には、道路建設により便益を得るバリ（前掲図1参照）の住民と、農地が潰れて不利益を被るバリの住民とが対立したため、本来ショマジュが持つ合意形成の機能が働かず、建設が進まなかった⁴⁾。

ショマジュ内で合意がとれない計画に関して、ユニオン議会が中心となって反対勢力を抑え込んでいけるのは、ユニオン議会がユニオン裁判を中心とする紛争調停の機能をもっているからである。このかたちを整理すると、「行政先導—住民補完

—行政村での調整」型と呼ぶことができる。

V 小規模公共施設整備事業の検証

1 広域行政の観点から

公共施設の中でも住民の基本的生活にかかわり、必要度が高いものは広域行政の見地から均質的な空間配置が要求されよう。図5を見た限り、Sユニオンの公共施設は均等に立地している。表4に、旧メグナ川氾濫原に位置するコミラ、ブラモンバリア、チャンドプール、ノアカリ、フェニの5県における各種公共施設の配置を統計的に示した。グラム、ユニオン、タナの単位と、2千人、2万人、22万人の各人口規模について、施設数の平均値とタナごとの変動係数を示した^{注3)}。人口2千人は一つのグラムの平均人口よりも若干多い数である。また、人口2万人規模、人口22万人規模は、それぞれユニオンとタナの平均人口に対応する。この表より、次の諸点が明かである。

第1に、小学校、手押しポンプ、モスジット（イスラム教徒の礼拝所）、高校といった住民が建設の主体となる公共施設の変動係数が約0.3であるのに対して、ユニオン診療所、カレッジ、タナ病院といった行政が建設の主体となる公共施設のそれは0.5を上回り、前者の方がほぼ空間的に

均質に分布している。これは、実質的に建設の計画と実施の主体となった村落の機能が健全であることを意味する。

第2に、「グラム—人口2千人」、「ユニオン—人口2万人」、「タナ—人口22万人」の組み合わせを比較したときに、「ユニオン—人口2万人」の組合せの施設数と変動係数が最も近似している。これは、ユニオンを単位にして村落の公共施設建設設計画が策定されるとき、

表4 旧メグナ川氾濫原の5県における各種公共施設の空間配置
Table4 Space distribution of infrastructures in five districts in the old Megna floodplain

公共施設	施設数	変動係数	公共施設	施設数	変動係数
《グラム規模》			《人口2千人規模》		
小学校	0.8	0.64	小学校	1.0	0.34
手押しポンプ	225.3	0.43	手押しポンプ	325.3	0.22
モスジット	2.4	0.49	モスジット	3.2	0.31
《ユニオン規模》			《人口2万人規模》		
小学校	10.0	0.34	小学校	9.9	0.34
高校	1.8	0.35	高校	1.8	0.31
宗教学校	1.7	0.67	宗教学校	1.8	0.77
診療所	0.3	0.85	診療所	0.3	0.91
《タナ規模》			《人口22万人規模》		
カレッジ	2.4	0.79	カレッジ	2.1	0.55
タナ病院	0.9	0.45	タナ病院	0.9	0.78

注：手押しポンプは使用世帯数で計算した。できるだけデータ数を増やすために人口2千人の場合はユニオン、人口2万人の場合はタナ、人口22万人の場合は県ごとにそれぞれの人口単位ごとの平均施設数を求めた。データはすべて、Upazila statistics of Bangladesh (BBS, 1988) を用いた。

人口規模を基準にして同計画が策定される場合と同様の効果を持ちえることを示している。

2 公共施設整備事業の問題点

表5に、Sユニオンにおける1994年度の公共施設整備事業を示す。県からタナを通じて支給される財源はすべて用途が指定された特定財源である。公共施設整備事業に関しては、次の三つの問題点が指摘できる。

第1に、「住民主導—行政補完—出先との交渉」型の村落公共施設整備では、ユニオンでの調整が何らはられないため、施設建設がグラム間の対立に発展し、公共施設がユニオン内の適地に建設されない事態が生じることがある。また、「行政主導—住民補完—行政村調整」型では、ショマジユ内の調整機構が働かないため、住民間の対立に発展し、公共施設の建設が見送られることがある。

第2に、地方自治建設課（Local Government Engineering Department）が実施する長さ数mから数十m程度のコンクリート製橋などの公共施設建設についてである。ユニオン議会は施設の必要性のみを上位機関に陳情することができるが、施設のデザインはすべて国が行う。このため、地域の実情に見合わない構造物が建設されることが往々にしてあり、建設費の無駄にもつながる^{注4)}。

第3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である。これらの施設は、個々の費用は比較的低額であるが、住民の日常生活には必要不可欠なものばかりである。表6は、Sユニオンを構成する12グラムのうち、Fグラムとそれに隣接する2グラム（TグラムとLグラム）において、現在、住民が必要とする微小規模の公共施設の設置もしくは補修の状況を示している。通常、これらの微小規模の公共施設整備は、TR（Test Relief）と呼ばれるタナからの交付物資（小麦）でまかなわれてきた。ところが、個々のユニオンに支給されるTRは4～5万タカ程度であり、ユニオン全体の必要額にははるかに及ばない。

一方、ユニオンに交付されるTRは必ずしも効率的に使用されているとは言えず、ここにも微小規模の公共施設整備が進まない理由がある。TRは、タナから人口に応じて各ユニオンに交付される。ユニオン議会が事前に整備計画をタナ役所に提出する義務はなく、支給されたTR交付の小麦を目の前にして、ユニオン議員はその使用法を決定する^{注5)}。この決定は必ずしも議会を通さずに行われ、一般の住民には公開されない。また、タナからの小麦の支給量などTRに関する情報は一切住民には知らされない。表5に示されるTグラムのユニオン道路の補修は実際には道路の表土を鉄でならしたただけであった。配給された小麦の

使用については、後にタナ役所の行政官が視察に訪れるが、地域の実情を知らない彼らには、果たして実際に工事が行われたのかどうかは判別できない。ユニオン議会でのこのようなTR資金着服の現状が改善されない限り、単にTR交付物資を増やしても効用は少ないことになる。

VI 農村開発モデルへの知見

一般行政サービスの実

表5 Sユニオンにおける公共施設整備事業（1994年度）
Table5 Infrastructure development programs in S Union

計画名	公共施設
Annual Development Program (ADP)	(1)Mグラムの木橋（3万8千タカ）、(2)Lグラムの箱型カルバート（5万タカ）、(3)Lグラムの箱型カルバート（1万7千5百タカ）、(4)Uグラムの箱型カルバート（9万タカ） 合計 19万5千5百タカ
Food For Works (FFW)	Bグラムの水路浚渫（2万2千タカ）
Local Government Engineering Department (LGED)	(1)Mグラムの橋（60万タカ）、(2)Sグラムの橋（50万タカ）、(3)Dグラムの橋（50万タカ） 合計 160万タカ
Test Relief (TR)	(1)Sグラムの小学校校庭の盛土（1.5トン小麦、9千タカに相当）、(2)Uグラムのグラム道路補修（2トン小麦、1万2千タカに相当）、(3)Tグラムのユニオン道路補修（2トン小麦、1万2千タカに相当）、(4)Lグラムのグラム道路補修（2トン小麦、1万2千タカに相当） 合計 7.5トン（4万5千タカに相当）
General Education Program (GEP)	(1)Tグラム小学校のモルタル化（42万タカ）、(2)Sグラム小学校のモルタル化（42万タカ）、(3)Uグラム小学校のモルタル化（42万タカ）、(4)Lグラム小学校のモルタル化（42万タカ）、(5)Bグラム高校のモルタル化（80万タカ）、(6)Mグラム高校のモルタル化（80万タカ） 合計 328万タカ

施に関しては、次の状況が顕著である。第1に、様々な理由から、実質的に財や行政サービスがタナの一部の地区にしか行き渡っていない。第2に、財やサービスを受け取る環境が整っている地区においても、吏員の村落訪問に関する予定が組まれない、行政サービスと住民の選好との食い違い、情報の停滞、村びとがサービスを受けようと思っても吏員が一定時に一定の場所にいない、などの理

由から、財の供給やサービス実施は吏員とサービスの有効性を認識する一部の住民との1対1の対応に終始している。

一般行政サービスのより効率的な実施に関しては、次のような対策がとられるべきではなかろうか。①ユニオンに各省庁の出先吏員と支所を配置すること、②各省庁の出先吏員の支所をユニオン役場内に設置し、各人が日々顔を合わせ、必要に応じて会議を開くことができる環境を整えること。このような環境を整えた後に、現在タナもしくはその周囲のユニオンの住民しか受けられないサービスがタナから離れたユニオンでも受けられるような諸対策が講じられるべきであろう。

現在、ハシナ政権の元では、タナ調整会議(Thana Coordination Meeting)が開かれ、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の多くが作成される。これは、形式的にはエルシャド期のウボジラ評議会の形式を受け継いだものであるが、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。

ところが、TR交付物資の使用にみられるように、住民と行政を結ぶリンクピンの役割をする肝心のユニオンは行政面で未だに弱体であると言わざるをえない。ユニオン議員は、ユニオン裁判において強い発言力をもち、地域を熟知している

表6 3グラムで必要とされる微小規模公共施設整備
Table6 Micro scale infrastructure development required in the three grams

村落	微小規模公共施設
F グラム	(1)ユニオン道路の一部の盛土(3箇所[5百タカ, 6千タカ, 9百タカ]), (2)グラム道路から小学校への接続道路建設[5千タカ], (3)ユニオン道路の一部(約10メートル)の簡易舗装[2万タカ] 合計 3万2千4百タカ
T グラム東 ショマジ	(1)ユニオン道路の一部の盛土[8百タカ], (2)グラム道路の一部の盛土と幅員拡張(5箇所[3万2千5百タカ, 1万2千タカ, 6千タカ, 7千タカ, 4千9百タカ]) 合計 6万3千2百タカ
T グラム西 ショマジ	(1)グラム道路の一部の盛土と幅員拡張[千5百タカ], (2)竹橋設置[3千5百タカ] 合計 5千タカ
L グラム北 東ショマジ	(1)竹橋の補修[千5百タカ], (2)グラム道路の一部の盛土[千2百タカ], (3)ユニオン道路の一部の盛土[7千5百タカ] 合計 1万2百タカ
L グラム北 西ショマジ	(1)グラム道路の一部の盛土と幅員拡張(3箇所[1万2千タカ, 3千タカ, 6千タカ]), (2)グラム道路の一部の幅員拡張とカルバート設置[3千9百タカ], (3)高校の校庭の整備[6万タカ], マドラッサの校庭の整備[6千タカ] (4)村市場の盛土[1万5千タカ] 合計 10万5千9百タカ

注: L グラムには、5つのショマジがあるが便宜上2つのショマジの例のみを示した。

ゆえに調整力を発揮できる立場にある。ところが、ユニオン議会の周辺環境が未整備であるために、この立場を利用して、Sユニオンで見られるように、議員が公的資金を着服することもあり、これを住民が容認する状況のみが目立つ。タナ役所での決定などの情報がユニオン議長のみによって握られ、ユニオンの他の住民にまで伝わらないことが問題の一つである。

この状況を改善するための施策として次の3点を提案したい。

第1に、タナ役所の情報を少なくともユニオン議会の構成員に正確に伝え、さらにユニオン議会での計画作成を手助けする吏員をユニオンに置くことである。この吏員として適切なのは、現在の農村開発公社(BRDB, Bangladesh Rural Development Board)の吏員である。現在、BRDBの業務はターゲット方式に基づく貧困対策と農業開発に限定される。ところが、この分野におけるNGOの諸活動が脚光を浴びる中で、行政がターゲット方式に基づいた貧困対策事業を行うことへの批判も多い²⁾。BRDBは現在の事業方針を大きく転換して、タナとユニオンを結ぶ調整機関としての役割を担ってはどうかであろうか。

第2に、ユニオン議員に正当な給与とユニオン巡回のための交通費を支給することもTR交付物資などの着服をなくするためには必要である。

第3に、村落公共施設整備の合意形成により多くの住民の意思が反映されるためには、現在のユニオン議会の構成をグラムの代表者がメンバーになるように変えることが望ましい⁴⁾。さらに、この意味からは、ユニオン会議に、農村開発公社の吏員に加えて、各省庁のユニオン吏員を参加させてユニオン開発委員会を設置することが考えられてもいい。各省庁のユニオン吏員と村びとの代表者が顔なじみになることで一般行政サービスの村落での実施はより円滑になるに違いない。

注

- 注1) 地元出身の行政官（農業課の場合、階層5と6）を吏員と呼んだ。
- 注2) 著者が本論文を執筆中の1999年度からユニオン・コンプレックス（UC, Union Complex）の建設が始められた。UCは、各省庁の吏員の出先支所をユニオン役場内に設置し、同時に従来通り、ユニオン議会の部屋もその中に確保した施設である。同建設費は各ユニオンにつき約280万タカであり、1999年度の年次開発計画に一部ユニオンの計画が組み込まれた。
- 注3) 行政が出版した統計書に自生村の数は記載されていないため、ショマジュではなく、グラムの数を用いて計算した。
- 注4) 1993年度にSユニオンに二つのコンクリート製

の橋が建設された。一つは、61万タカをかけて幅2メートルの水路上に架設された。住民は、ここには15万タカの費用の箱型カルバートを設置すれば十分であったという。もう一つの橋は、幅20メートルの水路上に架設された。この水路は、村市場と近在の中規模都市を結び、舟運路として重要な役割を果たしていたが、橋の高さが不十分であったために、船が橋下を通過できず、舟運路はここで途切れてしまった。

注5) 道路などの盛土作業に雇用された労働者は現金ではなく小麦を報酬として受け取る。

参考・引用文献

- 1) 海田能宏、サレハ・ベグーム（1995）バングラデシュ農村開発実験、東南アジア研究、33(1), pp.3-24
- 2) 向井史郎、海田能宏（1999）バングラデシュの農村開発における開発思想と方法の変遷、農村計画学会誌、18(1)
- 3) Ahmed Tofail, 1993, Decentralisation and the Local State under Peripheral Capitalism, Academic Publishes, Dhaka
- 4) 向井史郎、海田能宏（1999）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、農村計画学会誌、18(3)
- 5) Bangladesh Bureau of Statistics, 1995, 1994 Statistical Yearbook of Bangladesh, BBS

Institutional interruption between local administration and village autonomy is observed in rural Bangladesh. The distance between *Thana*, in which officers are posted, and villages is too far for some field officers to commute to villages and for villagers to get information and services. Virtually, it does not have circumstances in which government services can reach to villagers. This is one of the biggest reasons why many rural development trials so far have ended in failure in Bangladesh. More attention has to be given to Union situated between *Thana* and villages. Improvement of Union office in terms of hardware and software and the establishment of Union development committee are required most to fulfill more efficient implementation of general administrative services and development programs.

(1999年6月14日 受理)
(2000年5月17日 再受理)