

村落公共機能の強化をめざして

——バングラデシュ農村開発の新戦略——*

藤 田 幸 一**

Strengthening Rural Public Functions : A New Strategy for Bangladesh Rural Development*

Koichi FUJITA**

The general weakness of the rural economy in Bangladesh is rooted mainly in weak rural infrastructural build-up rather than a weak cash economy. The “credit and training” program, which has been adopted as the mainstream rural development policy by most of the international, governmental and non-governmental organizations concerned with rural development, tends to stimulate self-centered incentives for economic uplift by individual villagers and may result in erosion of their efforts to build a sense of village “unity” or village public spiritedness. *Matabbors*, the traditional village leaders, and villagers willingly collect subscriptions amounting to several thousand *takas*, donate necessary lands and provide voluntary labor for renovating their mosque, building their *madrassa*, improving their *hat* ground and organizing festivals. But these same *matabbors* and villagers do not think of raising funds or contributing free labor to the building and repair of village infrastructures such as village roads, which are essential for activating their rural economy. Instead, they simply wait for the government to bring such public projects to the village. In turn, the government relies heavily on foreign assistance for building such public infrastructures, as it is not prepared to raise the necessary funds by levying local taxes.

To the author, rural development should involve the villagers’ joint efforts to build the public economy, which in turn would help strengthen their private economy, and should not simply be a program by which the government provides direct assistance to the private economy of the villagers. When this alternative concept of rural development is accepted by the villagers, the *matabbors* will be able to play their proper role of leadership in Bangladesh rural development.

* 本稿は、タンガイル県のドッキンチャムリア村（D村と略す）とボグラ県のアエラ村（A村と略す）の各プロジェクト・サイトにおける「実験」の一部についての中間報告である。共同研究者である Altaf Hossain 教授, Habibur Rahman 助教授, M.Salim 助教授, 安藤和雄氏, 内田晴夫氏, 吉野馨子氏（以上D村）, M.A.Mannan 部長, W.M.H.Jaim 教授, Feroz Hossain 副部長, 板垣啓子氏（以上A村）のご協力とご教示なしには、本稿は到底完成しなかったであろう。記して深く感謝いたします。またいちいち名前をあげることはできないが、現場で「実験」に携わり、かつ地道なデータ収集に忍耐強く応じてくれたプロジェクト・スタッフの方々にもこの場を借りてお礼申しあげます。

** 農林水産省農業総合研究所；National Research Institute of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 2-2-1 Nishigahara, Kita-ku, Tokyo 114, Japan

I はじめに

途上国農村地域の貧困の軽減ないし生活水準の引き上げという究極の目標に向けて、さまざまな農村開発プロジェクトが実施されている。いわゆる絶対的貧困が人口の過半数を越え、かつ広大な純農村が残るバングラデシュに、総合農村開発のための国際研究機関 CIRDAP (Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific) の本部があるのは単なる偶然とはいえまい。しかもバングラデシュは、協同組合を核にしたコミラモデルという国際的にも有名な農村開発モデルを、1960年代にいち早く生んだ土地柄でもある。

しかし後述のように、協同組合による開発モデルを受け継いだ BRDB (Bangladesh Rural Development Board) は、大きな成果をあげられずに自信を失い、コミラモデルの生みの親 BARD (Bangladesh Academy for Rural Development) も、有効な代替モデルを出せぬまま苦悩しているかにみえる。毎年の膨大な援助資金の流入にもかかわらず、農村の貧困は目にみえて改善する気配がない。現地におくと、ドナーをはじめ農村開発の関係者の間には、八方塞がりのやるせなさや焦燥が強く感じられる。

本稿は、現行の農村開発の行き詰まりの原因をやや根源的にとらえ、改善のための提案を試みるものである。根源的の意味は、協同組合組織の改善のための方策を論じたり、協同組合を通じて行うべき事業の種類やその成功のテクニックについて論じたりするのではなく、協同組合による開発そのものを再検討し、あるいはより正確に言えば、農村開発全体の中にそれを正しく位置づけるといったことを指している。結論を先取りすれば、第一に、現行の開発がローンの供与など、農村住民の私経済の直接的な改善をもつばら狙いとしているのに対し、道路、定期市、学校などいわば公共財の供給を通じて、私経済の間接的な改善の方策を重視すること、第二に、したがってその実施主体は、何らかの村組織であるべきであり、それは協同組合の活動を補完しつつも、あくまで別個の組織活動として位置づける必要があることなどである。

以下、現行の農村開発の内容を整理して(第II章)、村の実状からみたその問題点を明らかにし(第III章)、そうした問題を乗り越えるものとしての「新たな農村開発」の可能性を吟味し(第IV章)、「実験」による検証の結果を議論する(第V章)。第VI章は本稿のまとめである。

II 農村開発の2つの型

はじめにバングラデシュにおける農村開発の歴史的な展開と現状をごく簡単に整理しておく。¹⁾ 首都ダッカの東100 km 足らずの小さな町コミラ市の郊外に、BARDが設立されたのは東パキスタン時代の1959年のこと、初代所長アクタル・ハミッド・カーンの一種カリスマ的な

指導の下、研究所周辺の「実験地」で成功を収めた農村開発手法が全国に広められ、現在のバングラデシュの農村開発行政の原型を作ったのが、既述のコミラモデルである。コミラモデルは、以下の4つの柱から構成されていた。

第一に、2段階協同組合の組織化である。村に農民協同組合の単協、タナ²⁾に連合会を組織し、開発の受け皿としたのである。小規模農民を組織化のターゲットとした。

第二に、タナにタナ研修・開発センターを建設し研修を制度化したことである。組合の幹部や農村開発を担う地方行政官に対して研修が施された。

第三に、タナ灌漑計画である。農業近代化に不可欠な乾季の小規模灌漑の開発のための制度である。BADC (Bangladesh Agricultural Development Corporation) の官吏をタナに配置して共同でポンプを利用する農民を組織してポンプ利用組合を結成し、タナに付設されるBADCの店舗を通じてポンプ本体を賃貸するほか、部品、燃料のディーゼルなどを供給する。ポンプ利用組合は、農民協同組合への登録転換が奨励された。

第四に、農村土木事業であるRWP (Rural Works Programme) である。道路、橋梁、堤防、用排水路、定期市などのインフラを整備するとともに、乾季の失対事業として貧困層の雇用確保を狙ったものであった。米国の公法470号による援助小麦を原資とした。

以上から明らかなように、当時の農村開発は、農村の基幹産業である農業の開発に主眼があった。食料の増産が最優先の課題であり、かつ土地なし農民や零細農民の問題がいまだ深刻ではなかった当時の状況を反映するものであった。

コミラモデルが全国に普及されたとき、以上の4つの柱は独立した形をとらざるをえなかった。BARDの膝元の狭い地域におけるようには、集中的に資源の投入と監視ができなかったからである。しかもモデルの普及後20年以上が経過した現在までに、第二の研修のように、各省庁の手に分散するとともに第一の開発の一部として吸収されたものもあるし、また第三の灌漑計画のように、一定程度普及した後、民営化の波の中で歴史的な役割を終えて事実上消滅したものもある。

つまり現在まで残ったものは、第一の2段階協同組合と第四の農村土木事業である。これらが表題にいう農村開発の2つの型である。

2段階協同組合は、バングラデシュ独立後に総合農村開発計画 (IRDP) として全国に普及され、のちにBRDBと改称された。BRDBから派遣された官吏と協同組合タナ連合会の会長は、タナの一室で机を並べて仕事をするのが通例である。当初は農民協同組合 (KSS) だけを対象

1) 煩雑を避けるため、コミラモデル以前のV-AID (Village Agricultural and Industrial Development) プログラム、ジアウル・ラーマン時代のグラム・ショルカルなどは省略した。

2) タナ (Thana) は、地方行政単位の1つで、通常、郡と訳される。植民地時代に警察管区として出発し、エルシャド大統領の地方行政改革でウポジラと改称されて大幅に政治・行政機能が強化された。近年のBNP政権下で、再びタナに名称変更された。各省庁の官吏が派遣される末端の単位。人口規模は20~40万程度であり、全国に489を数える。

としていたが、のちに婦人協同組合 (MSS) や土地なし協同組合 (BSS) 等の組織化に力点が移ってきた。組合の活動は、初期の多面的な要素を次第に失い、最近では事実上、出資金と貯金の動員、商業銀行からのローンの取次ぎ、各種研修プログラムの実施の3つの活動に限定されている。販売事業、購買事業は取るに足らず、共済事業は存在しない。貯金はローンに比べて僅かであり、組合とは端的に比べて借金組合といってもよい状況にある。

一方の農村土木事業は、1970年代半ばの飢饉を契機として先進各国からの食料援助が本格化するに伴い、救援省が管轄する FFW (Food For Works) Programme が主流となり、かつ地方建設局である LGED (Local Government Engineering Department) が管轄する土木事業との2つの系列に分化して現在に至っている。救援省と LGED の官吏も、タナまで派遣されて業務を遂行している。FFW は、労働者への賃金を現金ではなく小麦の現物で支払うという点を除き、従来からの土木事業と基本的に同じである。

以上要するに、バングラデシュの農村開発といえば、農業普及局を主な実施主体とする農業技術指導を別にすれば、2段階協同組合の組織化を通じたローン (及び研修) の供与と、食料援助と結びついた農村土木事業の2つが代表的な施策となっているのであり、先進各国が競うようにして地域割で実施している農村開発プロジェクトの中身も、両者を柱としているのが現状である。

III 村の現実からみた農村開発の問題点

1. 組合方式の農村開発の実効性への疑問

協同組合を組織して組合員に研修を施しローンを供与するという型の開発を、本稿では組合方式の農村開発と呼ぼう。協同組合以外の未登録のグループであっても事業の性格は全く同じなので、まとめて議論することにしたい。

組合方式の農村開発が抱える問題点は、以下の通りである。

第一に、コミラモデルを受け継いだ BRDB だけでなく、他の省庁や部局も同様のプログラムの実施主体となっており、末端の農村で重複や混乱を招いている点である。青年開発局、社会サービス局、小規模・家内工業公社などがその典型であり、さらにグラミン銀行をはじめ、NGO の大部分も参画する格好になっている。各実施主体は、他の組合員を排除する規定をとっているため、いわば貧困世帯の奪い合いをし、競ってローンを供与するという奇妙な状況が生じている。各実施主体間の協調関係はあまりなく、しばしば対立・対抗関係がみられる。

第二に、第一の問題と裏腹であるが、組合員数が20名程度からせいぜい数十名どまりで、それ以上に拡大しないことである。その背景には、父系同族集団の関係を中心にして分断された村落内部の複雑な権力構造がある。³⁾

第三に、研修とローンという組合活動の柱は、いうまでもなく自己雇用 (self-employment) の創出・発展を通じた貧困世帯の収入向上を狙うものであるが、その実効性に疑問があることである。以下、このことについて1つの「実験村」であるD村を事例に検討してみよう。

D村では村びと同士の金融が盛んであるが、表1は、その全世帯を、土地所有階層別に、金融の貸し手、借り手、貸し手兼借り手、その他の4つに分類したものである。驚くべきことに、貸し手127戸のうち、66戸 (52%) は土地なしであり、37戸 (29%) も所有面積20アール未満の零細農家である。すなわち貸し手の8割が通常最も貧しいと考えられている人々なのである。このことはさらに、村内の資金循環の収支を示した表2によっても再確認できる。表にみるように、資金の流れは全体として下層から上層へと向かっており、下位の2階層が貸付超、上位

表1 D村の村内金融の構造

| 土地所有階層 (エーカー) | 世帯数 | 村内金融市場における地位 | | | |
|------------------|-----|--------------|-----|-----|-----|
| | | 貸し手 | 貸借兼 | 借り手 | その他 |
| 0 | 206 | 66 | 22 | 43 | 75 |
| 0.01~0.49 | 138 | 37 | 35 | 49 | 17 |
| 0.50~0.99 | 84 | 11 | 26 | 36 | 11 |
| 1.00~2.49 | 78 | 9 | 23 | 40 | 6 |
| 2.50~4.99 | 24 | 2 | 7 | 14 | 1 |
| 5.00~ | 8 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| 合計 | 538 | 127 | 116 | 184 | 111 |

出所：1992年夏の村落基本調査による。

表2 D村の村内金融の全収支 (タカ)

| 土地所有階層 (エーカー) | 貸付額 | 借入額 | 差引 |
|------------------|-----------|-----------|----------|
| 0 | 529,750 | 161,410 | 368,340 |
| 0.01~0.49 | 493,600 | 237,720 | 255,880 |
| 0.50~0.99 | 223,380 | 304,600 | △81,220 |
| 1.00~2.49 | 268,850 | 410,270 | △141,420 |
| 2.50~4.99 | 60,200 | 254,800 | △194,600 |
| 5.00~ | 41,220 | 276,700 | △235,480 |
| 貯蓄組合 | 28,500 | 0 | 28,500 |
| 計 | 1,645,500 | 1,645,500 | 0 |

出所：1992年の村落基本調査による。

3) D村では、同じ父系同族集団 (グスティ) 内に組合員を限定した場合に、組合活動が比較的うまくいく傾向が観察された。

の4階層が借入超である。貸付条件は、1,000タカ（1タカ=約2.6円）の元金につき10カ月間で2~3 *maund*（1 *maund*=37.3 kg）の粃を利息として支払うのが慣行である。1 *maund* の粃の市場価格を180タカとすれば、金利は年43~65%にも達する高利である。粃を利息とするのは、利息の受け手である貧困層にとって飯米確保の意味があるからであるが、いずれにせよ、村の下層が上層に対して高利貸をしていることになる。

ここで少なくとも2つの疑問が生じるであろう。

第一に、貸し手である下層の資金源は何かという点である。結論だけを述べると、1980年代に進展した管井戸灌漑の導入を契機とする農業雇用機会の周年化と賃金上昇であり、また同時に進行した織工、タバコ工場労働をはじめとする非農業部門における安定的な賃金獲得機会の増加であった。⁴⁾ こうしたなかで貧困層の一部は着実に経済力をつけ、貯蓄を高利貸に回す余裕さえ生まれるようになったと考えられる。なお農外の賃金獲得機会の増加は、エルシャド政権期に重視された農村インフラ整備に伴う地域経済の活性化の結果と考えられる。

第二に、借り手の資金使途は何かという点である。借入金は、冠婚葬祭、子弟の教育、消費、土地購入など多様な使われ方をするが、一部は生産資金として投資される。なかでも農業以外のさまざまな事業主、つまり灌漑ポンプの所有者、店舗主、織元、米・野菜・衣服・漁網・その他日用品を取扱う小商人などの運転資金の需要が少なくないのである。表3は、これらのい

表3 D村における小企業家と村内金融

| | 平均 世帯数 | 平均 土地所有 (エーカー) | 村内金融市場における地位 | | | | 2,000タカ以上の 借り手 ¹⁾ |
|----------|-----------|----------------------|--------------|----------|----------|----------|---------------------------------|
| | | | 貸し手 | 貸借兼 | 借り手 | その他 | |
| 灌漑ポンプ所有者 | 14 | 5.32 | 2 | 5 | 6 | 1 | 5 |
| 店舗主/テーラー | 14 | 1.28 | 2 | 3 | 6 | 3 | 5 |
| 織元 | 10 | 1.11 | 3 | 2 | 3 | 2 | 4 |
| 小商人 漁網 | 21 | 0.79 | 2 | 8 | 10 | 1 | 12 |
| 衣服 | 5 | 0.55 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| 米 | 22 | 0.30 | 3 | 5 | 9 | 5 | 5 |
| 卵/野菜/果実 | 18 | 0.22 | 4 | 1 | 11 | 2 | 8 |
| その他 | 15 | 0.58 | 1 | 4 | 7 | 3 | 2 |
| 小企業家 計 | 119 | 1.19 | 17(14%) | 29(24%) | 54(45%) | 19(17%) | 42(35%) |
| 非企業家 | 419 | 0.54 | 110(26%) | 87(26%) | 130(31%) | 92(22%) | 44(11%) |
| 合計 | 538 | 0.69 | 127(24%) | 116(22%) | 184(34%) | 111(21%) | 86(16%) |

出所：1992年夏の村落基本調査による。

注1) 質地(ボグラハニ)による借金を除く。

4) D村ではグラミン銀行がターゲットである所有耕地面積20アール未満の貧困層の約半分を包摂するまでに至っている。下層の富裕化の原因としてグラミン銀行の影響も考えられるが、グラミン銀行の会員を除外したうえで、表2と同じ資金循環の収支表を作成してみても、やはり下位2階層の貸付超、上位4階層の借入超の現象がみられた。

わば小企業家について金融の状況を示したものである。小企業家以外の村びとに比較したとき、借り手の比率が高いこと、質地以外による短期金融で2,000タカ以上の借金のある者の比率も格段に高いことが明らかであろう。小企業家のなかには下層の人々も少なくないが、灌漑ポンプの所有者、店舗主、織元を中心に上層の人々が多いという事実は否めない。

以上のようなD村の在来金融の構造は、次のようなことを示唆している。⁵⁾ つまり、貧困層を標的にしたローン・プログラムを実施したとしても、貧困層のうち少なからぬ人々は、自分で商売を始めるよりも、高利貸に回して安定した利子所得を得ようとするであろう。⁶⁾ 零細であっても、企業を興すことはリスクを負うことでもあり、やや特殊な才覚のある者だけに可能なことだからである。貧困層が皆、ローンを生産的に投資して自己雇用を生み出すと考えるのはあまりに楽観的であろう。

現状では逆に、村の下層の人々に少なからぬ貯蓄余力が生まれつつある。そしてそうした貯蓄は、銀行を通さず直接に高利で村の小企業家に貸し付けられている。政策金融の基本的な課題は、貧困層にローンを供与することではなく、⁷⁾ 貧困層から貯蓄を動員し、信用創造によって膨らんだ資金を低利で企業家に貸し付け、発展的な経済循環を成立させることであろう。企業が育てば、雇用が発生し、貧困層にとって安定した賃金獲得機会が広がるのである。

以上みてきたように、バングラデシュの農村には、幾分かの雇用機会の拡大と所得の上昇に伴って貯蓄余力が生まれ、それが再投資されるという良い経済循環が生まれつつある。しかしながら、良い経済循環の動きは、いまだ加速化するには至っていないようである。その原因はどこに求められるのであろうか。われわれはその制約要因が、道路、橋梁、定期市、電化、学校などの農村インフラがまだ相当に未整備な状況にあることと考えている。たとえば、道が悪いために市場へのアクセスが悪く、したがって投資して生産してもあまり儲らないといった状況を想定すればよい。⁸⁾ 特に洪水常襲地域の農村では、雨期になると人や物資の移動がめっきり少なくなり、経済活動が全般に低調になる傾向が明らかに存在する。

問題の焦点は、農村インフラが、民間投資ではなく公共投資によって供給されるという点にある。抽象的にいえば、公共投資の不足が私的な経済活動を低調にしているという構造に陥っ

5) コミラ地域などでは、D村以上に下層が経済力をつけてきている地域が多く存在する。D村は決して例外的ではないと考えられる。

6) これは現実に生起している。また小企業家の活躍の場が殆どないA村では、ローンを供与された貧困層が高利貸をする機会がなく、なかには借金地獄に陥っている者もいる。

7) 誤解のないよう付記しておくが、本稿は、貧困層へのローン・プログラムを否定しているわけではない。貧困層の中には事業を興したくても資金が不足している者や高利貸からの借金に苦しんでいる者もいるであろう。したがって政策金融に副次的役割として貧困対策があってもよいと考える。批判すべきは、政策金融の基本的課題を忘れ、政府も NGO も貧困対策としての政策金融のみに目を奪われている現状である。

8) 農村インフラの経済効果が高いことを実証した代表的研究として、Ahmed, R. and M.Hossain, *Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh*, Washington, IFPRI, 1990 がある。

ているのである。公共投資の不足は、後述のように公共貯蓄（税収）の不足に起因するものである。

2. 地方財政の現状と農村土木事業の問題点

公共投資の不足の原因を探るため、次に地方財政の現状について簡単にふれておこう。バングラデシュの地方行政制度には、既に述べたタナの下に末端機関としてユニオン(Union)が存在する。人口規模は2～3万程度であるが、行政機関としての体制はきわめて貧弱であり、公選の議長と9名の議員に秘書(secretary)1名と警備員数名が加わっただけの組織である。ユニオンの主たる財源は、家屋税としてのユニオン税であるが、1世帯当たり平均年間10タカ以下で農業賃金の半日分に及ばない(推定で所得の0.2%未満)うえに滞納が多く、A村を含むミルジャプールユニオンでは、1992年度に13万タカの税収予定額に対して実際には5万タカしか徴収されなかった。したがって収入の大半は人件費に消え、⁹⁾ユニオンが実施すべき開発事業、とりわけ農村土木事業のための予算は殆ど残らないことになる。

一方、タナには、定期市のリース料を中心とする比較的豊かな自主財源が存在する。A村を含むシェルプールタナの場合、年間80～90万タカ程度が徴収でき、その65%がLGEDを通して農村土木事業に配分される。しかしシェルプールタナには9つのユニオンが含まれるので、1つのユニオン当たりでは6万タカ程度にしかない。実は、外国援助資金を中心として中央政府からタナに配分される農村土木事業費は、1ユニオン当たりに換算して約150万タカもあり、これに比較すれば自主財源分は微々たるものなのである。

表4は、タナに配分される土木事業費を事業別に整理し、1ユニオン当たりの平均配分額を示したものである。このうちFFW, TR(Test Relief), RMP(Rural Maintenance Programme)は救援省の管轄、残りはLGEDの管轄である。事業の選定は、ユニオン議長も加えたタナの委員会で行われ、LGEDの事業については競争入札によって業者に委託され、FFW, TRについては事業ごとに組織されるPIC(Project Implementation Committee)に任される。PICの委員にはユニオンの議長や議員をはじめ、学校教員やその他の地元有力者が選ばれるのが一般的である。RMPは、ユニオンによって選定された貧困世帯の女性15名に、恒常的に道路の維持・管理をさせる事業であり、費用の10%はユニオンが自主財源から賄わねばならない。

問題は、1つのユニオン当たり年間約160万タカの事業費では、必要な土木事業を行うには全く不十分であり、一般の村びとからみると殆ど目にみえない点である。村内の小規模なインフラなどは永久にカバーされないといって過言ではない。こうして地方税の軽微すぎる負担率¹⁰⁾

9) 給与の半分を自主財源から賄うことになっているユニオンの職員においては、給与の遅滞や未払いが常態化している。筆者の知るあるユニオンの秘書は、過去4年分の給与が未払いのまま退官せざるをえなかった。

表4 1 ユニオン当たり農村土木事業

| スキーム名 | 種類 | 事業数 | 総額 (タカ) |
|------------|----------|---------|---------|
| タナ自主財源分 | 構造物/土盛 | 0~1 | 6万 |
| ADP | 構造物/土盛 | 1~2 | 20万 |
| CARE (構造物) | 構造物 | 1 | 10万 |
| FFW | 土盛 | 1 | 30万 |
| TR | 構造物/土盛 | 5~10 | 10万 |
| RMP | 土盛 | 5人1組で3組 | 10万 |
| GEP | 構造物 (学校) | 2 | 70万 |
| 合計 | | | 約160万 |

注：ボグラ県シェルプールタナの最近の事例。LGEDのタナ技官などからの聴取による。金額は概算。ADP (Annual Development Programme) は、中央政府からタナへのインフラ整備のための交付金。CARE (Cooperative for American Relief Everywhere) は、援助小麦の管理・執行を委託されている NGO。FFW (Food For Works) は、CAREの土盛プロジェクト。TR (Test Relief) は政府予算の小インフラ事業。RMP (Rural Maintenance Programme) は既成道路の維持プログラム。GEP (General Education Programme) はBNP政権発足後の教育拡充特別プログラム。

に端を発した地方財政の貧困は、農村インフラ整備を阻害し、経済発展の隘路となっているのである。さらに、村落レベルでも自発的なインフラ整備や維持管理は殆ど行われていない。上述のRMPは、かかる事態を見かねたドナーが、食糧援助を絡めて仕立てた道路の維持管理のための特別スキームなのである。

以上のように、村落を1つの公共組織とみなせば、村落を含むあらゆる公共部門に資金が集まらず、また集まっても公共部門の制度が脆弱なために資金の脱漏率が高く、¹¹⁾ ゆえに末端のインフラ整備が遅々として進まず、農村住民の私的経済活動がいまひとつ発展しないのである。

IV 新たな農村開発と村落社会

1. 新たな農村開発の概念

組合方式の農村開発は、貧困層を組織して研修とローンを供与することに活動の重点があり、それは私経済の発展を支えるべき公共投資の不足に制約されて、あまり効果があがっていない。

10) 農村住民が負担する国税の主なものは、農地にかかる地税と間接税であるが、前者については大幅な免税措置があり、負担は著しく軽い。国税と地方税をあわせても、農村住民の租税負担率は所得比でせいぜい2~3%と推計される。

11) PICには事業に必要なだけの量の小麦が配分されるが、関係省庁のタナ官吏、国会議員、政党関係者、さらにPICの委員などが一部を着服し、結局、小麦が不足して予定された土木事業がしばしば不完全に終わる。落札業者への委託の場合も同様の問題がある。

他方、公共投資を担う農村土木事業は、公共財源の不足と非効率により、質量とも全く不十分な状況にある。

実は、この2つの事柄は同根である。バングラデシュの農村開発に関係している大半の者が、私経済にのみ目を奪われ、公共性を軽視しているからである。貧しいから研修だ補助金だローンの徳政令だと叫ぶのも然り、公共部門で汚職が蔓延するのも然り、納税を渋ったり誰も村内の道の維持管理すらしないのもまた然りである。村落レベルから国家レベルに至るまで、公共部門を制度的・財政的に育てようとする動きが出てこないために、膨大な援助の流入にもかかわらず、それらが短期的な私経済の改善に消尽され、効果があがりにくいのである。かかる底なし沼から抜け出せる有効な手だてはないものだろうか。

こうした問題意識の下で、本研究協力で企画した1つのプログラムは、とりあえず村落レベルの小規模なインフラ整備事業を、地元の資源を少しでも動員しながら実施していくことであった。村びとの意識のなかでも、インフラの不備が自分たちの経済活動の最大の制約要因となっていることはよく認識されている。突っ込んで議論すれば、ローンは要らない、インフラがよくなれば政府の援助なしに勝手に商売ができると考える人も多いのである。ただし、待っていても政府の事業が来るはずはないと諦観しつつ、インフラは政府の仕事で自分達には責任がないと突き放しているのが、大方の村びとの現実なのである。

小規模なインフラ整備を村でやるとすれば、従来のような協同組合では対応できないであろう。緩やかであっても全村組織が必要である。リーダーはいるのだろうか。出役を課すなり拠出金を募るなり何でもよいが、いかに資源の動員が可能になるのだろうか。以上のような問題を考えるヒントは当然、村落社会のなかにあるはずである。

2. 村落の公共機能

一般に村内に強力なリーダーシップが存在せず、「村」が見えにくいバングラデシュの村落社会においても、マタボールと呼ばれる複数の有力者を中心にした一定の公共活動は存在する。

1つは宗教である。イスラム寺院であるモスクは、土地や建物こそ篤志家の寄進による場合が多いが、維持管理や運営については、関係者全員の拠出金で成り立っているのが普通である。モスクに農地が寄進され、その小作料で運営費が賄われる例もある。たとえばA村では、モスク名義の農地が80アールにも及ぶ。

イスラム教の学校マドラサの設立や運営についても同様である。A村の場合、ダッカ在住の村出身者の拠出額が群を抜いて多かったとはいえ、村びとから拠出金を集めることによって立派なマドラサが半分まで完成している。また1986年から現在までに50アールの農地が寄進され、その小作料収入が土地登記費などマドラサ設立のための必要経費に充てられている。

注目すべきはマドラサ運動場である。マドラサに運動場が必要と認めたA村のマタボールた

藤田：村落公共機能の強化をめざして

ちは、村びとから土地や拠出金を徴収して運動場の用地買収に奔走したのである。表5に示した通り、村内からだけでも総額7万タカ以上の巨額の資金（土地0.52エーカーの金額換算分約5万タカを含む）が動員された。因みにA村から徴収されるユニオン税は、年間1,800タカにすぎない。比較にならないほど多くの貯蓄が村という公共部門に動員されたことになる。¹²⁾

宗教とは若干離れた活動領域においても一定の公共機能が存在する。結婚式、葬式、犠牲祭などを共同で行う単位であるショマズ（サム）がそのよい例であり、聖職者へのお布施などの運営費は全員の拠出金で賄われる。A村には罰金基金（*jomimana fund*）という制度もある。ショマズの戒律を破る暴力行為などに対して社会的に課される罰金を基金に繰り入れ、結婚式用の大きな釜や天幕の購入費などに充てている。¹³⁾

宗教色を完全に離れた世俗領域でも、ある程度の公共機能は存在する。青年クラブは、サッカー、村演劇などスポーツ文化活動の実施主体であり、村びとから拠出金を集めて必要経費を賄っている。またタナの自主財源として重要な定期市も、最初は村びとのイニシアティブなしには成立しない。D村では1986年に、A村でも1993年に、村の有力者が周辺地域の有力者や商人と連絡調整の労をとって成立にこぎつけた。こうしてできた定期市は、自主的な定期市委員会が最低限の管理を行いつつ一定程度発展すると、政府が接收し、開発資金を投下するとともに徴税を開始することになる。

繰り返しになるが、以上のような村落社会の公共機能は通常、複数のマタボールによって担

表5 A村のマドラサ運動場への寄付金

| 土地所有階層 (エーカー) | 世帯数 | 寄付額（タカ：土地も金額換算して加算） | | | | | | 総額 | 1世帯 平均額 |
|------------------|-----|---------------------|------|------|--------|-------|-------|--------|------------|
| | | 0 | 1 | 100 | 200 | 1,000 | 2,000 | | |
| | | ~99 | ~199 | ~999 | ~1,999 | ~ | | | |
| 0 | 102 | 60 | 21 | 19 | 2 | - | - | 3,675 | 36 |
| 0.01~0.49 | 34 | 22 | 4 | 7 | 1 | - | - | 1,192 | 35 |
| 0.50~0.99 | 14 | 6 | 3 | 2 | 1 | - | 2 | 4,919 | 351 |
| 1.00~2.49 | 25 | 8 | 2 | 4 | 6 | 2 | 3 | 13,479 | 539 |
| 2.50~4.99 | 17 | 8 | - | 1 | - | 7 | 1 | 21,607 | 1,271 |
| 5.00~ | 17 | 7 | - | - | - | 6 | 4 | 27,129 | 1,596 |
| 合計 | 209 | 111 | 30 | 33 | 10 | 15 | 10 | 72,001 | 345 |

出所：A村での聞き取りによる。

12) マドラサは、一定の条件を満たした後に政府公認の小学校に昇格する機会が多いから、純粹の宗教領域から外れる。このことは、A村のヒンドゥー教徒の一部も運動場買収のための拠出に参加したことからもわかる。

13) 罰金基金が世俗的な開発投資に向けられたこともあり、われわれを驚かせた。あるNGOの非組織教育のための小学校が村に導入されたとき、建物の建設費の不足分として、基金から2,500タカが拠出された。3年半にわたってNGOから支払われる月200タカの借料の後半42カ月分（総額8,400タカ）は、すべてこの基金に入れられることになっている。

われている。マタボールは、典型的には父系同族集団を代表する有力者であり、またはシヨマズの有力者である。マタボールには上層農の出身者が多く、また教育レベルの高い知識人でもある場合が多い。マタボールというと、貧しい村びとを搾取し、せつかくの外国援助も独占して私腹を肥すという悪いイメージで語られることが多い。「村」が見えにくい、つまり村社会の内部規制が弱いバングラデシュでは、そうしたイメージもあながち根拠のないことではないが、しかし同時に彼らは、上にみたような自分自身には直接利益にならない村落の公共活動に、時間や労力を割いている。それは少なくとも経済的には無報酬である。問題は、どうすればこうしたマタボールたちの積極的な側面を引き出すことができるかであろう。

V アクション・プログラムによる試行

あまり強力とはいえないが、マタボールを軸に宗教や冠婚葬祭を中心にした一定の公共活動が営まれている村落社会。ときには小学校や定期市といったインフラ整備に大きな役割を果たすことさえある。この機能をうまく引き出して、系統だった「開発」に役立てること、たとえば村の道路の修復や日常的な維持などに活用することはできないものだろうか。

本研究協力では全村組織の創設を指針としており、D村では従来からある組織を改組した形で、A村では全く新しい組織が、村落開発委員会(略称VC)という名で設置された。どちらも厳格な規則や手続きに則ってではなく、D村では何となく根回しして皆の事後承諾を得る形で、A村でもごく自然に組織された。十数名程度の委員は村人に認知されているマタボールである。

VCの会合では村のさまざまな問題が議題に上るが、自然に、村全体に関係する公共性の高い問題が中心になっていく。その最たるものがインフラ整備である。インフラ整備の要望は、村びとの希望や意向を受け、VCの場で議論され集約される。この過程ではプロジェクトは傍観者であり、せいぜい助言者にとどまる。バングラデシュでは一般に、プロジェクトが来たらすべてがタダで供与されると考える傾向が強いので、VCもまずプロジェクトに事業の立案から実施、財政負担のすべてを依頼してくることが多いが、それはプロジェクトが断わる。VCはユニオンに掛け合うが通常ラチがあかない。

プロジェクトはこの時点でVCにある提案を出す。たとえば土盛り作業を村がやるという条件で、土管など必要資材をプロジェクトが負担するといった提案である。数万タカの事業費のうち、1万タカをVCが責任をもって村から徴収するといった提案でもよい。双方が合意に達すれば、いよいよ作業の開始である。

「実験」はこれまで、D村で初年度と第2年度の2回、A村では第2年度に1回行われた。D村(総戸数538戸)では、初年度に村と幹線道路を結ぶ約3キロメートルの道の補修事業(総工費約11万タカ)を、村が8,500タカ程度負担するという条件で、第2年度には村内道路の数カ所

の新設・補修事業（同上約7万タカ）を、村が土地の無償による取用を行い、かつ約1万タカの労働雇用費を負担するという条件で、またA村（総戸数209戸）では村内道路の補修事業（同上約1万5千タカ）を、村が土盛り作業（約6千タカに相当）に責任をもつという条件で、それぞれ行われた。

プログラムは、こうした試みが村びとにとって全く馴染みのないものだったことを考慮すると、かなり成功裡に終わったとあってよいが、経過を見守ったわれわれの実感からすれば、公共事業に対する村びとからの資源の動員は想像以上に困難である。マタボールが面子を賭けて必死になっても、マドラサの運動場にあれだけの資源を提供した同じ村びとたちが、村内の道の補修のためには重い腰を容易に上げようとはしないのである。重要なことは、こうした事業を繰り返し実施し、辛抱強く村落機能の強化を図っていくことであろう。

VI まとめ

バングラデシュの農村経済、ひいては経済全体の停滞の主な原因は、私的投資の不足をもたらす私経済の貧困よりも、公共部門の未熟に起因する公共投資の不足にあると考えられる。公共部門の未熟は、徴税能力の低さと汚職の蔓延に象徴される一連の根深い問題である。この問題は、村落レベルでも貫徹している。村落において、構成員の合意に従って資源を動員してそれを公共的に投資していくという自主管理の機構が殆どみられず、勢い外部からの資源の流入を期待する。そして、ときに流入する僅かな外部資源は、私経済の一時的な改善に向けられるがゆえに、熾烈な争いになり足の引っ張りあい終始することにもなりかねない。

農村開発とは受益者がモノを得るのではなく、モノを出すことを通じて実施していくことである、あるいは農村開発とは私経済を直接に援助してもらうことではなく、私経済を側面から支える公共経済を構成員全員で発展させていくことである。こうした考え方が少しでも定着してくれば、マタボールの積極的な機能を引き出すことはそう困難なことではないであろう。

農村土木事業は、失対事業としてではなくインフラ整備を第一義的な目的とすべきであろう。¹⁴⁾そして地方税を増やし、より多くの割合をインフラ事業として地元に戻すべきであろう。それには、地方行政の末端単位としてのユニオンの行政機能の強化という中長期的な課題を避けて通ることはできない。しかし同時に村落レベルにおいても、インフラ整備という具体的な仕事を通じて根気よく、村という名の公共部門の育成を手掛けていくべきであろう。それは村で手に負える範囲の小規模なインフラ事業でなければならない。

14) バングラデシュ政府は、救済省から LGED へのインフラ予算の移管を目下進めているところであり、CARE (Cooperative for American Relief Everywhere) などの NGO も、こうした政府の動きに同調している。

表6 農村土木事業の事業規模

| スキーム名 | 種類 | 小麦 (トン) | 金額 (タカ) | 雇用量 (人日) | 実施機関 |
|-------------|--------|---------|--------------|--------------|------|
| タナ自主財源分/ADP | 構造物/土盛 | — | 4~15万 | 1,000~4,000 | 落札業者 |
| CARE (構造物) | 構造物 | — | 4~50万 | — | 落札業者 |
| FFW | 土盛 | 30~120 | 20~50万 | 5,000~12,000 | PIC |
| TR | 構造物/土盛 | 1.5~2.5 | 9,000~15,000 | 200~350 | PIC |

注：ボグラ県シェルプールタナの最近の事例。LGEDのタナ技官などからの聴取による。小麦、金額、雇用量は概算。PICはプロジェクト実施委員会(Project Implementation Committee)の略。

表6は、現行の農村土木事業の1事業あたり規模を示したものである。FFWなどは村の実施能力を超えているので、さしあたり標的となるのはTRである。現行で最も「ばらまき」性の強いTRを、逆に村落から資源を動員するための手段として位置づけ、小麦を原資にしてマッチング・ファンド方式の「契約」を村落と結び、共同で小規模なインフラ整備をすればよい。TRを管轄する政府事業体(望むらくは強化されたユニオン)がどのような提案を村落に提示するかは、多少の失敗は覚悟のうえで、試行錯誤で相互に学習していけばよい。ドナーは、こうして生まれ変わったTRに資金援助をする。以上がさしあたり現実離れした夢物語であるとするれば、とりあえず、生まれ変わったTRに似たような事業を行うNGOに対し、資金援助してもよいであろう。¹⁵⁾

こうして「公共部門」を育成しつつ、農村インフラの整備が進めば、貧困層を標的にしたローン・プログラムの有効性はより一層増すことであろう。こうして農村開発は全体として体系立ったものとなろう。

15) CAREのほか、RDRS (Rangpur Dinajpur Rural Service), CARITASが早くからインフラ整備を手掛けているが、村落レベルの資源動員を標的にして活動しているNGOは存在しない。RDRSでの聞き取りによれば、ドナーは、即効性がなく貧困層に対する効果がみえにくいという理由で、小規模なインフラ事業への資金拠出には消極的であるという。