

オストドナ村農村開発顛末記

——深管井導入の失敗からの再出発——

矢嶋吉司,* 河合明宣,**

シヨポン・クマール・ダスグプタ,[†] マザハルール・イスラム^{††}

An Account of Austodona Village Development, Bangladesh : A Lesson Learned from Aborted Deep-Tubewell Project

Kichiji YAJIMA,* Akinobu KAWAI,**

Swapan Kumar DASGUPTA[†] and Mazharul ISLAM^{††}

This is an account of an action research for Austodona Village Development being undertaken under the JSRDE Project, which started several years ago by organizing a tiny village cooperative society. A key clue for village development identified by the villagers was double cropping of rice with a DTW (Deep-Tubewell) irrigation ; but the feasibility of this was found to be very low because of the inferiority of water quality and depth of the aquifer. The authors tried to divert the villagers' interest to something else, including pond fish culture and irrigation of vegetables with use of low cost foot-pedal-pumps, before the villagers became disenchanted with the JSRDE project. Now, the Project team hopes to link the villagers' interest in modern vegetable growing techniques with formal extension services at the Thana and Union levels. This idea of establishing a linkage between village cooperative society and local government institutions will be widened to include other activities of rural development.

I はじめに

農村開発は生身の人間がやる事業である。頭の中のお遊びではない。現実には「オンココレ・チョルベナ (計算通りには行かない)」なのである。だから、また、やりがいがある。本稿は、筆者らのそんなホロ苦い経験とそれからの再出発の試み (アクション・プログラム) を述べたものである。

* 京都大学大学院農学研究科熱帯農学専攻 ; Division of Tropical Agriculture, Graduate School of Agriculture, Kyoto University, Kitashirakawa, Sakyo-ku, Kyoto 606, Japan

** 放送大学 ; The University of the Air, Japan, Gunma Study Center, Wakamiya-cho, Maebashi, Gunma 371, Japan

[†] Bangladesh Academy for Rural Development, Kotbari, Comilla, Bangladesh

^{††} Bangladesh Rural Development Board, Kawlan Bazar, Dhaka 1212, Bangladesh

筆者らは、コミラ県オストドナ村（以下A村）で農村開発事業を「実験的」に実施している。社会科学に実験は不可能であるように、農村開発にも実験はない。しかし、敢えて「実験」と言うのは、「失敗の可能性に怯むな」という理解を筆者らがもっているからである。だからと言って、現実の農村で失敗が許されていい訳がない。それでも、筆者らは結果的に「失敗」を犯してしまったのである。その顛末記である。

村での事業は1992年8月に始まり、現在（1994年11月）も継続中である。この間の、大きなトピックスは、(1) A村に協同組合が正式に発足し、集会場を建設したこと、(2) 深管井(Deep Tubewell：以下DTW)の導入のための試験的ボーリングを実施したにも関わらず、結果的にDTWを導入できなかったこと、(3) DTWの導入の「失敗」から村びとの熱意の方向をかえるための野菜栽培普及、(4) ユニオン評議会をリンク・ピンとした行政サービスにおけるタナと村のリンクの試みをはじめたこと、の4つである。

本稿では、これらの事業を順を追って説明し、最後にエピローグとして、筆者らの経験とそれから明らかになった展望をまとめて結論としたい。

II 村びとのニーズへのアクセスの努力

1. 全世帯加入型協同組合の成立と組合の要望

1992年8月、A村では、自然消滅の形になっていた組合の再建が試みられた。集落をベースとした全世帯加入型協同組合の設立が試みられた[河合・安藤 1990]。これは、バングラデシュ農村開発研究所(Bangladesh Academy for Rural Development：以下BARD)が既に導入を進めていた総合農村開発プログラム(Comprehensive Village Development Programme：以下CVDP)型と呼ばれるものであったが、政府に登録されるまでの間の仮の組合として「集落実行組合」が結成された。この組合の専務理事マネージャーは、プロジェクトが雇用した。この他に、プロジェクトの調査補佐員を通じて組合への指導・助言を行なった。

最初にプロジェクトが行なったのは、組合の財産となる事務所を兼ねた「コミュニティーセンター」(集会場)の建設の提案であった。この目的のために、村には建設委員会が組織され、1) 集会場建設用の土地の寄贈、2) 木材(立木)の寄贈、3) 土掘り、材料運搬等の労力の無償提供、を受けるために住民に協力を呼びかけた。あるグスティ(*gusthi*：父系血縁集団)の長が建設用の土地を快く寄贈したので、プロジェクトがセメント、砂、煉瓦などの材料と煉瓦工、大工などの職人の給与を補助し、集会場の建設がはじまった。村の集会場の必要性を感じていた住民たちの一丸となった協力を受け、集会場はごく短期間で建設された。

特定の経済的階層のみを対象とせず、集落全体を取り込むことを前提にして、週1度の定例集会在開催された。そこでは、「村に何が必要か」という問題が中心的な話題となった。その集

会を通じて組合員の最大の要望が、深管井(DTW)の導入と電化にあることがわかった。そして電化によって可能になる、1) 精米所の建設、2) 家庭電化、3) テレビの設置、などの要望がプロジェクトに伝えられた。このように住民の要望を引き出したことにより、村びとの参加意識を高めることができたので、同年(1992年)9月には全世帯の9割近くの約60世帯から86名が加入する集落をベースとした組合の姿に近づいたのである。

一方、CVDP 組合としての登録準備が進められていた。なぜなら、登録された CVDP 組合は政府からの補助金の対象となり、DTW の導入が可能になるからである。しかし、組合の登録手続きを進めるうえで、次の問題が生じた。1) CVDP 組合の管轄機関が通常の組合を管轄するバングラデシュ農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board: 以下 BRDB)とは異なるので、登録事務が容易に進まない、2) 隣村の既存組合の営業領域(operational area)に A 村も含まれているので、彼らが A 村に新しい組合が結成されることに反対した、等である。これらの問題を解決するため組合の定款をつくりかえたり、タナから農村開発官(Thana Rural Development Officer: タナの BRDB の責任者、以下 TRDO)を招いたりして、隣村の組合を説得する努力を行なった。その甲斐があつて、A 村の「集落実行組合」は、1993年7月に正式に CVDP 組合の登録を受けることができた。

2. 組合による深管井設置へのアクセス

A 村では今でも、地表水と天水に頼る農業が行われている。それらは、アウス稲・アマン稲栽培を中心とする作付けパターンである。これまで、A 村では地下水を灌漑用水として使う試みがなされなかった。それは、パキスタン時代、A 村の西隣にあるペルール村で DTW が設置されたことがあったが、塩分濃度の高い地下水を用いたために稲が枯れるという事態を招いたことを村びとが記憶にとどめていたからである。

CVDP 組合結成後、組合事業の1つとして DTW を設置しようという気運が高まった。当時組合のマネージャーであったアブル・ハシエム、組合長モウラナ・アブ・タヘル、そしてヌルール・ホックの3人がとくに積極的であった。塩分濃度を心配する声に対して、アブル・ハシエムは、まずテストボーリングをして水質検査をしてから使用すれば、前にペルール村で起きたような事態にはならないと、テストボーリングの必要性を訴えた。

それに応じて、3カ所のボーリング予定地が選定され、1993年3月、プロジェクトの財源で実施された。地下115~230メートルの間に灌漑に十分適する水脈があるというボーリングの結果が村に知らされると、村では DTW 設置の機運が一層高まった。さっそく、組合は、DTW の供給を行っていたバングラデシュ農業開発公団(Bangladesh Agricultural Development Corporation: 以下 BADC)に接触を試みたが、前年(1992年)7月以来政府の灌漑設備への補助金が中断されており、そのため資材工事費約60万タカ全額を組合が自己負担しなければなら

ないことが判明した。組合は緊急集会を召集，組合がDTWの資材工事費総額の10%を負担し，残りの90%をプロジェクトが負担するとの決定を下した。そしてプロジェクト側と詳細な打ち合わせもしないまま，組合は灌漑基金株の販売と資金調達をはじめたのである。それに応じて，外国の出稼ぎから帰国したばかりの組合員のアリ・アーメッドが5万タカを準備し，残り6,000タカは組合員に一口100タカの株を販売して，合計56,000タカが集められた。

1993年9月，筆者らの一人（矢嶋）がA村サイトの担当員としてプロジェクトに参加した時，同村では，上のような経過をふまえ，DTWの設置をプロジェクトの援助によって実現しようと組合が活発に動いていた。土曜の夜開催される定例集会では，毎週のようにDTWの設置が議題として取り上げられていた。その席では一部のリーダーたちが「プロジェクトは調査を行っただけで村のために何もしていない」との非難を繰り返していた。¹⁾

当初から，DTW灌漑は不可能ではないかと筆者らは考えていたので，プロジェクトにはDTW設置のための財源が準備されなかった。しかし組合があまりにも強くDTWを要求するので，それに屈した形で，組合の準備した灌漑スキームの可能性やボルラ郡にある既存のDTW灌漑の現況をとりあえず調べることとなった。その結果，1) A村組合のDTW灌漑スキームでは受益面積を約95エーカーと計画しており，ボルラ郡の既存DTWの平均灌漑面積50～70エーカーよりもかなり大きく，組合の目論見どおりの収入が得られない可能性が高い，2) 一般のDTWは50～100メートルの深さから揚水しているが，A村では150メートル以上の深さとなり，運転資金が他のDTWより大きくなる，3) 同ユニオン内ではDTWの経営が行き詰まり設備が売りに出されている例もある，4) 現在の稲作をとりまく状況があまり芳しくない²⁾ことなど，多くの問題が浮かび上がってきた。

以上のような状況が考慮された結果，A村ではDTW灌漑の導入をプロジェクトとして積極的には推進しない方針を打ちだしたが，村びとの要求には根強いものがあつた。結局，上にあげたような問題点を組合に納得させることができず，プロジェクトがDTWの財源を外部に求めてみるということで組合の要求を一時的に逸らす一方，DTW灌漑を得られなくても可能な作物栽培に彼らの関心を向ける必要が生じたのである。

3. 野菜栽培アクション・プログラム

DTW灌漑によらない作物栽培を計画するため，まず，A村における作付体系や作付け技術などの現状の見直しが行われた。その結果，1) 野菜栽培への関心が低いため，アマン稲の苗代

1) A村では1986年から4年間にわたってJSARD(Joint Study on Agricultural and Rural Development)プロジェクトの調査村の1つとして，農村定着調査が実施されていた。

2) バングラデシュでは米の自給がほぼ達成され，生産米価がモミ40キログラムあたり200タカ前後と低迷している。一方肥料や農薬などの投入コストが急激に上昇し，商業生産を目的に稲作をしている地方(とくに北西部)では販売価格が生産コストを割るというような事態となっている。

として使われる高位地の圃場が田植え後には、利用されずに休閑されている、2) アウス稲・アマン稲の品種に晩稲のものが多く、収穫が12月末まで持ちこまれるため、ラビ作物(乾季畑作物)の作付け開始が遅れる、3) 比較的高みにあるA村では雨季の降雨が多い年でも、11月初旬にはほとんどの圃場から排水されラビ作物の栽培が可能となる、4) 塩分が多いと思われていた村の井戸水も口にしてそれほど塩分が多いとは感じられない、5) その上、年間降水量が約2,000ミリメートルと多く、さらに6~10月の4~5カ月間は農地が30センチメートルほど湛水することから塩害は本当に起こるのかという疑いが持たれた、などが明らかとなった。その結果、次にあげるいくつかのプログラムの可能性を考えてみることにした。1) 休閑中の苗床を利用しての早生野菜栽培、2) 晩稲の在来種に代え早稲品種を導入して土壤残留水分を利用する作物栽培、3) 井戸水の少量補給灌漑による作物栽培、などである。

さらに野菜普及の必要性や可能性について、村の若いリーダーや調査補佐員からの助言を得て、デモンストレーションを兼ねた野菜栽培をアクション・プログラムとして実施することになった。このリーダーは最初から村びとをプログラムに巻き込むことを主張したが、失敗した場合を考慮し、野菜栽培を希望する人が現れたらプロジェクトから種子を補助するということで、彼を納得させた。野菜栽培に対する組合の姿勢は消極的であったが、このプログラムが組合の集会で提案された時には、野菜の畑を荒らす山羊の放し飼い禁止を組合を通して村中に通知させることが同時に集会で決定されている。

その後、9月に入り収穫の半分を渡す条件で、このリーダーから200平方メートルの苗代跡の圃場を借り受けて準備をはじめた。圃場には雑草が青々と生えており、時々降る雨で土は重い。村びとは一般に土壤に水分が多い場合には耕作をしないので、この時期、野良仕事をする者は少ない。まず鋤で深さ4~5センチメートルほど耕起し、周囲と縦方向に深い排水溝を掘り、それに直角に浅い溝を11本掘り、計24の小区画とした。

一方、集会所横の道路脇に約3.3平方メートルの苗床を準備した。周りより高めにならした苗床に、キュウリ、トマト、ナス、カボチャなど果菜類を播種し、雨を防ぐ意味でプラスチックシートのトンネルで覆った。

同じ作物を2区画に定植あるいは播種し、一方は池の水をもう一方には塩分を含んだ井戸水を灌水し、成長を観察することとした。井戸水による極端な悪影響が出なければ、井戸水を使った少量補水による野菜栽培試験を試験圃場全体に広げる予定であった。カンコン、チンゲンサイ、ダイコン、エンドウなどは直播し、キュウリ、トマト、カボチャは10月の終わりに定植されたが、ナスは苗の準備が遅れたために11月に入ってから定植された。牛糞の堆肥、TSP複合肥料、磷酸肥料に尿素が元肥として施肥された。

リーダーは、プロジェクトの借り上げた圃場の隣に、プロジェクトの作業を追いかけるようにダイコンを播種した。それを追うように、数人の村びとが自らダイコンを播種したため、A

村の中心部は大根の葉で一時は緑一色となった。当初あまり興味を示さなかった村びとの中にも苗床の苗が成長するにつれて苗を分けてほしいという者も出はじめ、さらに自分たちで種苗を都合したのであろう、小さな野菜畑が村のあちこちに目につくようになった。やがてスイカの収穫時になると、パイカリと呼ばれる仲買人が畑まで来て、スイカを買って行ったなどのニュースも聞かれるようになった。

リーダーは野菜栽培にますます積極的になり、従来A村では12～3月には農地の休閑が目立っていたのを、今年は1カ所の休閑地もないように全ての土地に作付けしようと組合に呼びかけた。組合は、乾季のダイズ栽培を議題にあげ、調査補佐員の助力を受けてMCC(Menonite Central Committee, キリスト教系 NGO)から種子を購入し、組合員に販売することを決定した。250キログラムのダイズを購入して販売し、20数人の組合員が約6エーカーでダイズ栽培を試みるようになった。野菜栽培からはじまったこのプログラムは、思いがけず乾季のダイズ栽培に展開することになったのである(ダイズ以外にも若干の耕地ではコムギやマスタードなども栽培された)。全村的な広がりを見せたダイズ栽培であったが、やがてダイズの病虫害が目だちはじめ、農薬や肥料の投入についての専門的助言の必要が生じてきた。このプログラムが開始された時、タナの農業普及員(Block Supervisor, Department of Agriculture Extension: 以下BS)とは連絡をとることもせずに開始したプログラムであったが、村びとの間に、BSからの助言を求めようとの声があがり、組合を通してBSに接触することになった。度重なる要請の結果、この数年全く村に来ようとしなかったBSが重い腰をあげ、2～3度訪問してきた。しかし、村びとが必要とする時に来ないBSに対して村では失望の声があがった。これまで関心が持たれたこともなかった行政からのサービスに対して、村びとが積極的に意識をむけはじめることとなったのである。

塩分を含んだ井戸水の作物への影響を見ようという試みは、例年より遅くまで残った雨のために灌水回数が少なく、観察を続けることができなかった。そのため水質の作物に与える影響をある程度を知ってから導入することを考えていたペダルポンプは、可能性の是非を見極めることができないうままに、導入を余儀なくされることになった。野菜展示圃場と新たに借りることになった低位置にある圃場にそれぞれ一基ずつのペダルポンプを設置した。前者ではトマト、ナス、キャベツ、タマネギ、ハゲイトウなどの野菜を、後者ではジャガイモ、スイカに加えボロ稲の栽培を行なった。収穫までにジャガイモは2度、スイカは3度、トマト等の果菜類は週に2～3度畝間に灌水したが、井戸水による収穫への悪影響は見られなかった。ボロ稲栽培は砂質土壌のため漏水が多く、ペダルポンプで度々灌水することになったが、エーカー当たり40モン(約1.6トン)の籾が収穫された。これはバングラデシュにおける高収量品種のボロ稲の平均収量29モンをはるかに上回るものであった。少なくともこれまでのところペルール村のような被害は出ておらず、A村における小規模灌漑による野菜栽培の導入と定着、そして拡大の可

能性を暗示する結果となった。

このアクション・プログラムは、必ずしも期待通りに進んだとは言えない。病虫害の被害を乗り越え順調に見えたダイズ栽培も、2～3月にかけて降った豪雨で冠水被害を受けた上に降雹にもみまわれ、ほとんど全滅してしまった。結果的には失敗ともいえる試みであったが、その過程で村びとが示した行政サービスへの働きかけや、自ら種苗を購入して栽培を試みようとした動きなどは、村びと自身が自分たちのペースで野菜栽培技術を彼らなりに受け入れようと努力した結果の現われで、彼らのニーズへの真剣な働きかけの姿を、我々に見せてくれる結果となった。

III 行政の開発への関与のあり方をめぐって——タナと村のリンクの模索——

1. 地方行政の仕組みと問題点——リンク・モデルの端緒——

タナ(Thana)³⁾の下位には、ユニオン(Union:行政村)と呼ばれる最小行政単位が置かれている。ユニオンは、全国で4,401を数え、平均面積10-12平方キロメートル、人口25,000人をもつ。ユニオンには公選された議長(Union Parishad Chairman:以下UPチェアマン)と9人の議員(Member:以下メンバー)からなるユニオン評議会(Union Parishad:以下UP)と呼ばれる議会がある(図1参照)。UPには人事や選挙、治安及び警察署への協力、歳入歳出業務などのほか、インフラ整備、農業普及、保健、家族計画、教育など開発や福祉行政への支援や監督がUPの重要な業務として法で定められている [Alam *et al.* 1986]。

これまでバングラデシュで実施された農村開発事業の農村(村びと)へ達する経路は、行政のチャンネル、タナの中央協同組合連合会(Thana Central Cooperative Association:以下TCCA)と村の単産組合(Krishak Samabaya Samity:以下KSS)の2層構造を持つ組合組織のチャンネル、それにNGOのチャンネル、の3つに大きく分類できる(図2参照)。

行政のチャンネルでは、ユニオンに開発行政を担当する役人が配属されていないため、タナの職員が直接にたずさわっているが、UPと連絡をとることはまずない。組合組織のチャンネルでは、TCCAからKSSに灌漑設備や農業ローンが直接割り当てられていたが、国の地方行政システムと併存しつつも、行政そのものとの連携は弱かった。NGOは、農村に少人数のターゲッ

3) 郡レベルの行政区域の呼称は、1982年から1992年までウポジラ(Upazila)と呼ばれたが、それ以前及び現在はタナと呼ばれている。1982年に、ウポジラ評議会(Upazila Parishad)が導入されると共に、ウポジラ年次開発計画(Upazila Annual Development Plan)予算が割り当てられ、農村開発事業の立案・実施権の一部が中央政府から委譲され、農村開発における役割が拡大された。1992年、ウポジラ評議会が廃止され、農村開発の権限は県(District)レベルに引きあげられた。1993年11月以降、UPチェアマン、タナの役人をメンバーとし、国会議員をオブザーバーとするタナ開発調整委員会(Thana Development Coordination Committee: TDCC)が導入され、ウポジラ時代に比べると規模は縮小されているが、再びタナレベルに年次開発計画の予算が割り当てられるようになっている。

矢嶋他：オストドナ村農村開発顛末記

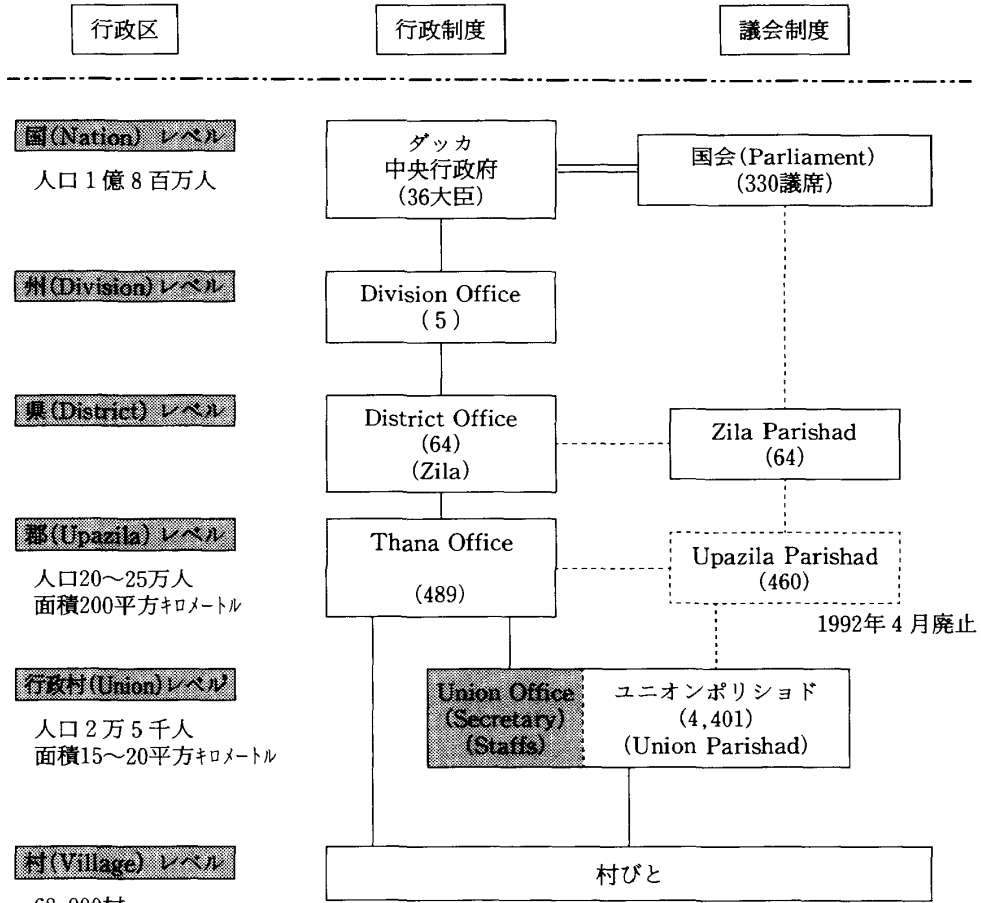


図1 バングラデシュの行政と議会機構

注：括弧内の数字は行政単位の数

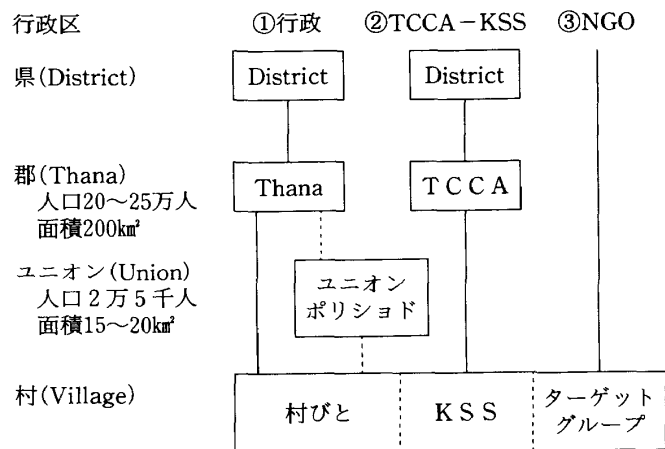


図2 農村開発の3つのチャンネル

ト・グループを組織し、就業機会の創出、生活改善、識字教育や家族計画などを展開しているが、⁴⁾ 一過性のもので全国的な展開がないなどの問題が指摘される [海田 1990]。

以上の3つのチャンネルを通して行われてきた農村開発プログラムは、いずれの場合も末端行政区ユニオンを飛び越した形で実施されてきており、ユニオンにはなんら重要な役割が与えられていなかった [矢嶋 1994]。しかし、本来村びとにとって最も身近な「行政」であるはずのユニオンが、「農村開発」において重要な機能を発揮しうる可能性は高い。そのための最も簡単なシステムとしては、これまでユニオンを素通りしていたタナからの情報や行政サービスをユニオンで1度受けとめ、確実に村まで伝える行政上のリンク・システムが考えられる。ユニオンをリンク・ピンとする「タナと村とのリンク」を目指したアクション・プログラムができないものかと考えた。

アクション・プログラムを実施するに先だって、地方行政における行政サービスと情報伝達の実態を調査した結果、1) ユニオン評議会は、行政としての役割を果たしていない、2) タナにおける各部局間の調整がなされぬまま個々のサービスが行われているため、少ない資源がさらに目につかなくなっている、3) 情報及び行政サービスの受け皿の単位として村が行政側に認識されていないため、行政職員の業務対象範囲が職員個々の裁量にまかされている、4) 農村の状況を見ないままトップ・ダウン方式でプログラムが計画され、現場の職員は常に受け身となっている、などの問題点がわかってきた。

このような問題点を踏まえ、A村サイトが属する南ポイヤルガッチ (Payalgach) ユニオンで、A村をターゲット・ビレッジとした「村とタナ」のリンク・モデルを考え、実施することにした。モデルの具体化の第一歩は、UP に各 NBD (Nation Building Department: 行政機関、本稿で NBD という場合には特にタナの開発関連の部局を指す) 職員が集まるユニオン連絡会議 (Union Coordination Meeting) を発足させ、それを中心として村への行政サービスと情報の伝達システムを作ることであった。ユニオン連絡会議の実際については後に述べるが、その前にボルラタナの保健・家族計画官 (Thana Health & Family Planning Officer) Z 氏の仕事を述べてみよう。彼の考え方や仕事の進め方が、筆者らにとって「リンク・モデル」を考える上で大いに参考になったからである。

2. 保健・家族計画官 Z 氏の試み

Z 氏は1980年頃ラッシャヒ県で実施された日本の援助によるプロジェクトに参加し、その後

4) 多くの NGO 組織は、行政や農協組織のチャンネルを通して行われる農村開発には批判的で、独自の活動を展開している。村では、極貧層、土地なし農民層、女性などのターゲット・グループに働きかけ、伝統的な村落社会をますます細分化させ、さらに直接個々の村に働きかけるため、普遍的な、そして国全体としての発展の広がり欠けるといふマイナスの側面も現れている。

チッタゴン山間部の勤務を経て、ボルラタナには1991年転勤になった。ボルラタナは全国に16指定されている保健モデルタナの内の1つで、保健・家族計画関連の行政活動はかなり盛んである。初めて彼の職場を訪問した時、病院の内外にはスピーカーを通して放送が流されていた。よく聞いてみると、子供の栄養に気をつけなさい、清潔にしなさい、など衛生教育らしい。彼と話が進むうちに、村びとへの情報伝達の方法が話題になった。彼は定期的に耳から伝えるのがよいとの持論を展開し、200タカ程度で買えるFMラジオを村のすべての世帯に配り、毎日保健衛生プログラムを流すのがよいと述べた。この病院の放送も彼の試みの1つで、ユニセフから資金を得て自分でテープに吹き込み流しているという。彼はまた保健官事務所と家族計画官事務所が共同して行うEPI(Expanded Programme of Immunization)プログラムの推進にも熱心である。⁵⁾

さらに、栄養教育プログラムを熱心に進めており、WHOからの援助資金を得てタナ内に10校ある高等学校で野菜栽培展示農園プログラムを計画している。教員、生徒代表に加えて、タナ行政官(Thana Nirbahi Officer：以下TNO)、保健・家族計画官、農務官(Thana Agriculture Officer：以下TAO)などからなる委員会を結成し、野菜摂取による栄養改善教育を行おうというものである。1993年12月にはすでに3校で開始したとのことである。

さらにNBDの村レベルの職員、例えばBSなどが村を訪れる際には、専門外の栄養についても村びとに話しかけるように指導するプログラムを計画していた。彼はタナレベルにおいて、NBD間相互調整がとくに必要であると認識している様子であった。

3. 「タナと村」のリンク・モデルの運営：第1回ユニオン連絡会議まで

タナと村のリンクは、村びとを行政サービスにアクセスさせることだけが目的ではない。最終的には、NBD間の業務・情報・計画における連絡機能の発現、既存制度の利用による情報・行政サービスシステムの具体化、農村におけるNBD業務の監視システムの確立など、行政の活性化をも目的としたものである。一方、A村では普及型行政サービスを対象として、情報の受け皿及び伝達システムの確立を目的としたプログラムを行なった(図3参照)。プログラムではユニオン連絡会議とA村連絡会議(Austodona Village Coordination Meeting)の2つを計画した。前者はタナからユニオンを素通りして直接農村へ出向いていたNBD職員に、ユニオンでの報告をさせるための会議であり、後者はこれまでNBD職員によってもたらされていたタナからの行政サービスや情報が村のマタボールたちに個人的に伝えられていたのを改め、公開の

5) 保健と家族計画の職員が協力しながら乳幼児と妊婦を対象に行う予防接種展開プログラム。ワクチンには、破傷風、ジフテリア、麻疹、結核、百日ぜき、ポリオの6種がある。2つのNBDが共同して、出張所を移動させながらサービスを展開しており、今後の地方行政サービスのあり方にひとつの指針を示すものである。

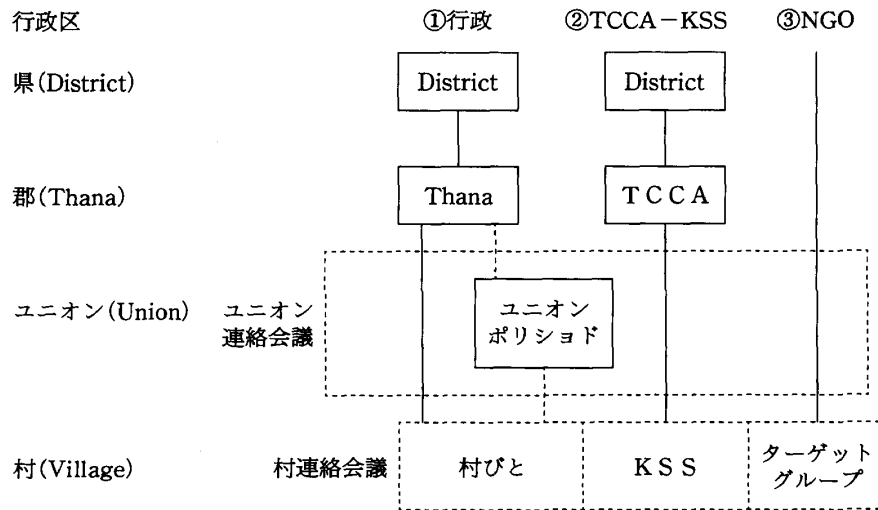


図3 リンク・連絡会議の範囲

場で村びとに知らせるための会議である。

このモデルでは、1) 既存の行政の組織と人員をそのまま取り込み、通常業務以上の新しい業務を加えない、2) ユニオン連絡会議はユニオン内のNBDの職員23名のうち当ユニオン全域を担当する12名を参加させ、3) A村連絡会議は第1選挙区(Ward:以下ワード)担当の9名を対象とする(表1参照)、4) 村の情報伝達には掲示板と回覧を用い、同時に、村を7つのグループに分け各1名の情報通知者によって全戸に知らせる、5) 情報通知活動にはいっさい手当を支給せず、村側の責任で遂行する、6) 「リンク」の中心的な役割はタナのBRDBが担い、村の連絡会議に出される情報の収集やNBD間の連絡を行うこと、を基本とした。さらに実際の運営においては、リンク・モデルの実験がすでに1年以上進んでいるバングラデシュ農村開発実験(Joint Study on Rural Development Experiment: JSRDE)タンガイルサイトの経験も参考とした。

プログラムの実施に先だってタナをたびたび訪れ、リンク・プログラムの考えとその必要性を各NBD責任者に説明し、理解と協力を求めた。TNOはリンクについて、「ボルラタナでは毎月1度タナ開発調整委員会(Thana Development Coordination Committee)を開いている。そこにUPチェアマンがメンバーとして出席しているのでUPとはすでにリンクができている」との認識を示したが、「UPから村」または「タナから村」には明確なリンクが存在しないという現状については否定しなかった。またNBDの責任者たちの話しから、農村で業務している職員の行動がタナではきちんと把握されていない事実も明らかになった。

1994年9月、リンク・モデルの具体化を目指して実質的活動がはじめられた。プロジェクトのバングラデシュ側実施機関であるBARD、BRDBの関係者とともに正式にTNOを訪ね、協力を求めた。これに答える形でTNOは、エンジニア(Thana Engineer)、漁業官(Thana Fish-

表1 南ポイヤルガッチ・ユニオンにおける NBD のユニオンレベルスタッフ一覧

番号	職名	性別	所属先	職域	現住所	学歴
1 @	BS	M	Agriculture	Ward-1	P Union	S.S.C.
2 *	BS	M	-do-	Ward-2	-do-	S.S.C.
3	BS	M	-do-	Ward-3	-do-	S.S.C.
4 *	AHI	M	Health	P Union	Debidar	H.S.C.
5 @	HA	M	-do-	Ward-1	Comilla	H.S.C.
6	HA	M	-do-	Ward-2	Laksham	H.S.C.
7	HA	M	-do-	Ward-3	Shahrasti	S.S.C.
8 *	FPI	M	Family Planning	P Union	P Union	B.Sc.
9 *	FWV	F	-do-	P Union	-do-	S.S.C.
10 @	FWA	F	-do-	Ward-1	-do-	S.S.C.
11	FWA	F	-do-	Ward-1	-do-	S.S.C.
12	FWA	F	-do-	Ward-2	-do-	S.S.C.
13	FWA	F	-do-	Ward-2	-do-	S.S.C.
14	FWA	F	-do-	Ward-3	-do-	S.S.C.
15 *	USW	M	Social Service	Inter Union	Barura	B.A.
16 *@	A.Edu.O	M	Education	Inter Union	-do-	B.A./B.Ed.
17 *@	AFO	M	Fishery	Thana	-do-	H.S.C.
18 *@	Inspector	M	TCCA	Inter Union	-do-	H.S.C.
19 *	FAAI	M	Livestock	Inter Union	P Union	H.S.C.
20 *@	FAV	M	-do-	Inter Union	Barura	H.S.C.
21	A.Co.O	M	Co-operative	Thana	-do-	B.Com.
22 *@	Union Leader	M	VDP	P Union	Barura	Class 8
23 *@	-do-	F	VDP	-do-	P Union	Class 8

出所：聞き取りにより著者ら作成。

* ユニオン連絡会議のメンバー

@ A村連絡会議のメンバー

BS (Block Supervisor), AHI (Assistant Health Inspector), HA (Health Inspector), FPI (Family Planning Inspector), FWV (Family Welfare Visitor), FWA (Family Welfare Assistant), USW (Union Social Worker), A. Edu. O (Assistant Education Officer), AFO (Assistant Fishery Officer), FAAI (Field Assistant Artificial Insemination), FAV (Field Assistant Veterinary), A. Co. O (Assistant Co-operative Officer), TCCA (Thana Central Cooperative Association), VDP (Village Defence Party), S.S.C. (Secondary School Certificate), H.S.C. (Higher Secondary Certificate), B (Bachelor)

ery Officer), 副農務官(Thana Asstt. Agriculture Officer), 副教育官(Thana Asstt. Education Officer), 畜産普及員(Livestock Field Assistant), BS, TRDO などの NBD 関係者とともに A 村の集会に出席した。また, タナの NBD 責任者とは個々に接触し協力を依頼した結果, 村で業務しているそれぞれの職員の参加を認めてくれ, UP チェアマンも全面的な協力を約束した。

以上の下準備のもとで, ユニオン連絡会議の開催にむけてのオリエンテーション, 村の情報

通知者の選定やその他の事務的手続きを進めていった。NBDの当該ユニオン担当者とはタナBRDB事務所で、チェアマン・メンバー・セクレタリー等UP関係者とはUP事務所で、何度も打ち合わせを行なった。そのような席上で、NBDの担当者に、ユニオン連絡会議において各々の従来の活動状況を報告し、またこれからの活動予定を発表し、加えて日常的に日誌をつけるよう指示した。A村では組合の運営委員会の臨時会議が開かれ、全世帯をもれなくカバーするように事前に決定しておいた7つのグループから、それぞれ一人ずつの情報通知者が選定された。そして最後に、TRDO、副農村開発官(Assistant Rural Development Officer:以下ARDO)が実施の担当者となり、NBD関係者への会議参加の通知を準備、発送して準備が完了した。

第1回ユニオン連絡会議には、副教育官と人工授精普及員(Field Assistant, Artificial Insemination)が欠席した以外、BS、副漁業官、家畜予防接種普及員(Field Assistant, Veterinary)、保健補助監視員、保健補助員、家庭福祉補助員2名、郡中央協同組合連合会のインスペクター、公衆衛生局技術員、社会福祉指導員、村落防衛隊(Village Defence Party)ユニオンリーダー男女各1名、計14名のNBDユニオン担当者が出席した(表1参照)。BRDBからはTRDOとARDOが、UPからはUPチェアマン、第1ワードのUP男性メンバー2名と女性メンバー1名、セクレタリー、警備員が出席した。会議はUP事務所で開催され、TRDOの司会で会議は進行した。各NBDの職員が一人ひとり一般業務や事業を紹介した後に、次週以降の活動予定の発表の段になり、BSと家畜予防接種普及員からA村訪問予定だけが報告されると、すかさず、報告事項はワード及びユニオン内の話題に限るよう、プロジェクトから助言が出された。出席していたNBDの職員の報告が一通り終わった後で、他の出席者からの発言の時間が設けられた。A村選出のUPメンバーが、「前もって活動予定が分かれば村に伝えることができ大変都合がよい、このような知らせがあれば私は絶対に村へ伝える」と歓迎の発言をした。ターゲット・グループを対象に仕事をする社会福祉指導員から、自分の担当外の村では活動ができないという旨の疑問が出されると、これに対して、責任者の同意はすべてとってあること、ユニオン連絡会議は情報を知らせ合う目的で開いているのだとプロジェクト側から応えた。最後にUPチェアマンがユニオン連絡会議を歓迎する旨の発言をして会議を締めくくった。

4. 歩みだした「リンク・モデル」の経験から

A村の「タナと村のリンク」プログラムは、現在、ようやくはじまったばかりである。まだまだ「よちよち歩き」の段階である。しかし、これまでの短い経験によっても、農村におけるNBDの行政サービスや日常業務に明確なシステムが無いため、行政から村へのアクセスの程度は、職員個人の資質によっていることが明らかになった。例えば手当の額が同じBSの中にも、頻繁に村を訪問し積極的に農民に接触しようとする者もいる一方、村びとの側から接触し

てくるのをひたすらに待ち続ける者もいる。現在のシステムでは、村の普及活動はBS個々のやる気と資質がものをいうのである。そのうえ、上司であるTAOにはBSの行動を監督する具体的なシステムがないために、このような状況を放置したままにせざるを得ないのである。

農村開発プログラムの多くは中央で計画されるが、計画の時点で現場の状況が反映されることはきわめてまれである。そのため、農村で働くNBDのスタッフには積極的な姿勢が見えず、これまで受け身であることが多かったが、ユニオン連絡会議においてNBD間の情報の交換が現実のものとなるにしたがって、スタッフの意識に変化が見られるようになった。その上、TDCCが実施されNBD間の話し合いの場が持たれているため、相互コミュニケーションや連絡の機運がボルラタナではかなり高くなってきた。

すでに数回の連絡会議が開催されているが、これまでのところUPや村で会議に期待する声は高い。行政サービスを展開するNBDの職員にとっても、現実的な「リンク」の存在は都合がよいに違いない。例えば、家畜予防接種普及員が情報通知員を通して家畜の予防接種の予定日を村びとに事前に通知した結果、当日には村の9割以上の牛が集まり、これまでにないほど仕事が進んだと喜んでいて。

「タナと村のリンク」は、より現実的で効果的なモデルを目指して、現在も模索中である。多くの問題を行政側が抱えていることはすでに述べたが、タナには行政サービスもあり人材もいる。今必要なのは、既存の組織を効果的に利用し、情報と行政サービスを村びとに確実に届けることができる現実的な「システム」を作ることである。

IV エピローグ

A村の協同組合結成のインセンティブを与えたのは、筆者の一人である河合が、JSARDの調査研究の目的で村に住み込んでいた時に遡る。当時A村の調査補佐員には、JSARDの調査村の1つであったコミラの野菜先進地域のP村の出身者のJがいた。河合とともにJはA村に泊まっていた。彼らの宿泊所は、村の若きリーダーであるアリ・アーメッドの家であった。Jが「お国自慢」をぶったのである。「わが村Pに比べ、この村には電気がない、村内者同士の結婚が多い、第一活気がない」とA村をこき下ろし、「だからA村は遅れている」と結論した。それが若きリーダーに火をつけた。P村でできたことが、「私の村でもできないはずはない」と考えたのは自然だった。JSARDが終了し、河合は去り、若きリーダーはヨーロッパに出稼ぎにいった。そして、お決まりの組合活動の停滞がはじまった。

河合がJSRDEで再びこの村に戻ってきたことを契機に、組合活動は勢いを盛り返した。JSRDEの目的は農村開発の新たな手法の確立にあった。A村で河合が考えたことは、行政と村のリンクであった。村の本来の代表、行政に対応できる村組織。この辺りからプロジェクトの

活動を進めたかったが、現実には過去を引きずりながら半歩前を進む。行政と村のリンクを模索する前に、組合活動にプロジェクトは引っ張られてしまった。村の組織は組合を中心に考えざるをえなくなった状況が生まれた。それでも、何とか集落の持っている「社会性」を組合活動にも活かしたいという思惑で、全員加入制組合という構想が前面に出されることになった。ちょうど、BARDでも集落の社会性を協同組合の活動に活かすために、全世帯加入協同組合を作ることになった。

組合から上がってきた要望は、実はP村ではすでに「実現」しているものばかりであった。A村の人々はちよくちよく、P村に見学に行っていたのである。P村の電化の様子や、DTWから溢れ出る水、きれいに整備された野菜畑の風景が脳裏に刻まれたことは想像に難くない。隣村のDTWの失敗の経験をも消しさるほど、P村の印象はA村の人にとって新鮮で「進歩」そのものだったに違いない。

ここまでは、プロジェクトもA村の村びとも農村開発に託した輝く「夢」を見ていたのである。

プロジェクトは、村の要望に応じてDTWの調査を行なった。DTWの水は十分に使えるものであることが証明された。しかし、あまりにも経費が高すぎたのである。60万タカ(1タカ=3円として180万円)の資金はどうすることもできなかった。「夢」は現実に戻された。プロジェクトと村人の良好な関係は崩れ、突き上げがはじまった。この事態を打開するために、プロジェクトの新たな「挑戦」がはじまった。

矢嶋は、口に含んだ井戸水が塩辛くないことから、浅層地下水も灌漑に使えるのではないかと考えた。初年度の乾季は、井戸水で野菜は育ち、休閑地への野菜栽培の導入にある程度の成果を納めた。

DTWで懲りた村びとの気持ちがかまたプロジェクトに向きはじめた。耕耘機がプロジェクトから組合に貸与された。DTW熱はいまではすっかり冷めた。DTWを巡ってのプロジェクトと村の対立はなかったかのように、元の状態に戻っている。村びとの要請は、現在では簡易トイレの普及にある。また、野菜栽培の普及から、BSのサービスを受けたいという希望もあがっている。

プロジェクトの村スタッフがマネジャーとなっている組合では、彼を中心に組合員の貯金を基金として、利子付きで貸付けする事業が軌道に乗っている。2年を経過して村は平穏を取り戻した。こんな村の様子を見ていると、本当にこの村で、DTWが必要であったのであろうか、という素朴な疑問が湧いてくる。冷静に考えてみれば、A村75世帯の内、外国への出稼ぎ者20人(18世帯)、ダッカ、チッタゴンなどの村外への恒常的な世帯主の出稼ぎ者世帯が10数戸、そして、約半数にのぼる世帯では出稼ぎ者を少なくとも一人はもっている。村びとの目は農業には向いていないとは言いきれないまでも、農業以外の収入がかなりある。DTWの他にもこの

村びとのニーズはあったはずだと、思えるのである。

DTW の村びとの要請が間違っていたとは決して思わないが、筆者らの目には、A村の村びとはP村に自分たちを重ね合わせ過ぎたのではなかったのかと、映るのである。そういう筆者らも一緒に「夢」を見ていたのである。「夢」が破れ、「現実」に戻されたが、それがかえって今では良かったと思っている。なにもP村になる必要はないのである。これからが、A村の人が、自分たち自身の「夢」を描く番だ。それにしても、村びとのニーズを理解することの難しさを改めて知った思いがしたのである。

現在、村の仕事が軌道に乗っていると思われるので、プロジェクトとしては、ユニオンを拠点にしてタナと村を結ぶ試みに力を注いでいる。行政サービスが村びとの目に触れ、耳に入ること、「農村開発」の考えかたに少しでも変化が生まれれば嬉しい限りである。組合を作り、DTWを導入する。これは「昔よくあったパターン」である。組合活動の盛んなコミラでさえも、このようにして生まれた組合の活動が成功している例はむしろ少数である。ほろ苦いDTWの経験はプロジェクトと村びとの真摯な農村開発への試みの証しなのであり、新生への胎動だったのかもしれない。

謝 辞

アクション・プログラムの実施にあたり、A村組合の委員の方々、A村の人々、JSRDEのA村スタッフの方々、南ボイヤルガッチユニオン連絡会議のメンバー、ボルラタナの役人諸氏、中でもBRDBのTRDO、ARDOの両氏、JSRDEのProject Directorであるサレハ（Saleha）女史、元JICA長期派遣専門家の赤松史朗氏、板垣啓子氏らにお世話になったとともにご協力を賜った。本稿の取りまとめにあたっては、JICA長期派遣専門家でプロジェクトのジェネラル・マネージャー野間晴雄氏、安藤和雄氏、短期専門家内田晴夫氏（四国農業試験場）には貴重な助言を頂いた。JSRDEのチームリーダーである京都大学東南アジア研究センター海田能宏教授には貴重なコメントをいただいた。国際協力事業団の関係各位とともに、以上の方々に深謝の意を表したい。

なお、本稿で用いた資料は、国際協力事業団の研究協力プロジェクト「バングラデシュの農業及び農村開発に関する研究協力（JSARD）」（1986年から1989年）と「バングラデシュ農村開発実験（JSRDE）」（1992年から継続中）によって得られたものである。本稿の内容についての責任は筆者らにあり、国際協力事業団や他のプロジェクト関係者の見解を代表したものではない。

引用文献

Alam, B. A. *et al.*, eds. 1986. The Local Government (Union Parishad) Ordinance, 1983. In *The*

- Ordinance for Rural Local Bodies*, pp.1-58. Dhaka : National Institute of Local Government.
- 海田能宏. 1990. 「バングラデシュの農村発展のための共同研究」 『東南アジア研究』28(3) (「バングラデシュの農業と農村」特集) : 3-23.
- 河合明宣; 安藤和雄. 1990. 「ベンガルデルタの村落形成についての覚え書き」 『東南アジア研究』28(3) (「バングラデシュの農業と農村」特集) : 92-106.
- 矢嶋吉司. 1994. 「バングラデシュ—農村におけるユニオン評議会の機能と仕事ぶり」 『アジア経済』(1994年12月).