



I PRDPの現場で

バングラデシュの大平原の高い堤防道路上に続く並木の木々は、乾季の盛りにハラハラと葉を落とし乾眠にはいる間もなく、もうすぐやってくるモンスーンの走りを感知するのか、すぐにやわらかい若葉をだす。今日は2001年3月2日。涼しい風に若葉をそよがせる並木をくぐって、タンガイル県カリハティ郡ナランディアユニオンのA村に着いた。ダッカ郊外の大渋滞に巻きこまれてもう1時間以上も遅れてしまい、12時前になっている。それでも、村はずれの田圃の中に日除けテントを張った下で、70人ぐらいの村びとたちが待っていてくれた。

道普請

今日はこれから道普請の起工式が執り行われるのである。マタボールたちが次々に立って自己紹介をはじめた。みな一言、二言だが、この工事の抱負をとうとうと述べる。発言するのは、長老よりも、一回り若手のマタボールたちである。バングラデシュでは前代未聞かとも思えるが、端っこに2人で寄り添うように控えていた女性代表の1人が、うながされて居並ぶ村の男たちの前で自己紹介をした。やや小さい声ではあったが。

私の、「では、やろー！」とこぶしを突きあげての一声に皆が「おー！」と答え、バラバラと駆け出し、用意された起工式の場所を取り巻く。「長老」の私が最初の土をクワで掻きいれてザルー一杯に満たすと、村の長老がひょいっと持ち上げて、道へ駆け上がりどさっとぶちまける。続いて主だったものたちがザルー一杯ずつを掻き入れ道路へぶちまける。写真

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

バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援プロジェクト (PRDP)

海田 能宏*

も撮られているせいか、皆晴れやかに、はしゃいでいる。

ここまで来るのに、なんという長い時間がかかったのだろう。1986年以來の農村研究の集大成がここに始まろうとしている、と思えば万感胸に迫るが、目の前のお膳立てはあまりにフツーでかつオソマツではある。しかし、この農村開発プロジェクトはきわめて奥深いんだ、と今は言っておこう。

ともあれ、この道普請は、村落委員会 (Village Committee, VC) を結成した先のマタボールたちが村びとと相はかり、私たち PRDP に援助を申請してきたものであり、A村の中心部から2、3のparaを経由して県道に出るまでの数百メートルの土道を修築するというものだ。つくりが粗末なもので、毎年雨季には路肩が浸食されたり、竹の橋が流されたりして、人力車 (リキシャをいう、とくに四角い荷台を取り付けたリキシャ・バンが物運びに重要) の通行ができなくなると大いに難儀する。PRDP が課した条件は、A村の総意として計画されたもので、地権者との調整は内部で解決されていること、必要な土や砂は村もちで、コストの20%を労働奉仕でまかない、かつユニオン税を完納していること、というものである。これらの条件が満たされれば、後の人件費やセメントや土管などはPRDPが負担しようという約束である。

「庁舎」建設現場

午後は、隣のショホデプールユニオンに向かい、ユニオン評議会構内に建設中のPRDPのユニオン活性化センター (Union Development Center, UDC) という建物の進捗状況を見る。ここは、PRDPの直轄工事で、地元のコントラクターを雇い工事を進めているが、この郡 (ウボジラ) のエンジニアも熱心に応援してくる。いま、柱のコンクリート打ちがたけなわだ。コンクリートづくり2

階建て陸屋根床面積 200 平方メートルというささやかな建物であるが、これが PRDP の売り物になる。PRDP の中心テーマであるリンクモデルを実現する「総合庁舎」になるはずだからである。

UNO とのネゴ

工事現場を後にして、一行はカリハティ郡 UNO (郡事務局長, Upazila Nirbahi Officer) のもとに向かう。一行とは、日本人グループの長老として短期に訪れている私のほかに、JICA 長期専門家として滞在しているチームリーダーの矢嶋吉司氏、組織づくり専門家としての若い藤原洋二郎君 (ASAFAS 院生) と元 JOCV ベテランの安田千恵子さん、バングラデシュ側は実施機関である BRDB (農村開発公社, Bangladesh Rural Development Board) から出向してプロジェクトディレクターを勤めるムジブル・ラーマン氏、同アシスタントのイスラエル氏、それに PRDP の顧問格で何事でも相談できる旧知の元事務次官マヘ・アロム氏である。それに先のユニオン評議会議長氏も同行してくれている。

UNO 氏には表敬ではなく、具体的なネゴに赴くのである。先のナランディアユニオンの活性化センターの着工が頓挫しているのである。JICA の会計年度の締め切りはもうついそこまできているし、早々に決着させなくてはならない。というのは、LGED (Local Government Engineering Department, 地方建設局) の計画基準によるとユニオンコンプレックスの敷地は最低限 50 デシメル (2 分の 1 エーカー) 必要だが、現実には 16 デシメルしかない。広げるには、背後の湿地を埋め立てる以外にないが、たいへんな費用がかかるし、立地としてはマーケットに隣接する現在の候補地が最適であるから他へ動きたくはない。何とかならないかね、というネゴである。UNO 一人で決定できる問題ではないが、これも近い将来、会議を開いて決めるための根回しである。元事務次官と UNO では雲泥の格の違いがあるが、お互いに言うべきことはとうとうとまくし立て、引くべきところではしこりなくさっと引くのは、端で見ていて気持ちがいい。

「リンクモデル」

PRDP の現場事務所に戻って遅い夕食のような昼

食をとった後、現場事務所スタッフと打ち合わせする。現場スタッフは、いまのところ 4 人。うち 2 人はふたつのユニオンに配属された UDO (ユニオン開発オフィサー, Union Development Officer) である。UDO は、いまのところは、PRDP の雇いであるが、ゆくゆくはせめて BRDB の、できれば LGRD & C (地方自治・農村開発・協同組合省) のパーマネントポストとして制度化したい。PRDP のリンクモデルの要に立つべき人材である。

彼らとはもう 10 数年に及ぶ付き合いがある。JSARD (Joint Study on Agricultural and Rural Development, 実施期間 1986-89) と JSRDE (Joint Study on Rural Development Experiment, 同 1992-95) の段階から村でリクルートされ、調査や実験の先頭に立って走り続けてきてくれた人である。JSARD と JSRDE の端境期と、また JSRDE 終了時から今日までの 5 年間もの間、彼らは村で細々と NGO 活動をやりながら待っていてくれた。このような経験なしには、UDC でさまざまな関係官庁の出先であるフィールドワーカーたちを束ねて「リンク」させることはできないし、といて、彼らは村のおじさんたちであるから、フィールドワーカーとはいえれっきとした官吏とか、海千山千のユニオン評議会メンバーと互角で渡り合うには無冠ではできぬ相談である。その結果が、UDO、すなわちオフィサーという職名である。

UDO たちが、最近の組織化状況をまとめて教えてくれた。ショホデブルユニオンでは 5 つの VC が、ナランディアユニオンでは 3 つの VC が結成され、それぞれのユニオンでさらにいくつか準備中とのこと。それぞれに農村小土木事業を中心に事業を起こしたがっているようだ。予想以上のペースで村が動き始めているようだ。ただ、ユニオン連絡会議 (Union Coordination Meeting, UCM) の集まり具合がもうひとつである。熱心な人もいるのだが、出席を逡巡している人もいるようだ、と UDO のひとりアッケル・アリ氏が嘆く。このことは、私たちがダッカの PCC (Project Coordination Committee) で揉んでいるガゼット、すなわち UCM への出席を義務化する省令が発出されると、人集めがうんと楽になるだろう。

エピソードばかりをルポ風に並べ立てたようであ

るが、PRDPの主なアクターにはほとんど触れてきた。マタポールの指導力にゆだねて村全体の開発委員会(VC)を結成し、それを村全体の公(おおやけ)を代表する組織として認める。UDOが調整役をつとめながら、ユニオン評議会議長をヘッドにしたユニオン連絡会議(UCM)に評議会メンバー、農村行政に関与する省庁のフィールドワーカーたち、VCの代表、それに地域で活躍するNGOの代表らの出席を求め、横の連絡をはかる。またUCMを中心にVCとウボジラ連絡会議との縦の連絡を密にし、このチャンネルを通して情報を行き来させ、また農村小インフラの実施を決め、また予算化も行う。ユニオン連絡会議で決められたことは、A4版1枚の簡単な議事録にまとめ、村々の辻に設ける掲示板に張り出し、情報開示に心がける。情報開示こそ、決定過程を透明化し、ある有力者の独断専行をチェックできる唯一の方法であろう。また、フィールドワーカーたちの行動予定などを掲示することによって、村びとたちが必要なサービスにより近づきやすくなり、またワーカーたちのモラルを引き上げることにつながるよう期待している。

PRDPが目標とするリンクモデルの適用は実に単純である。PRDP(Participatory Rural Development Project)という、今流行の語句をうっかり使ってしまった感があるが、日本語では「 Bangladesh 農村開発行政支援」という言葉を使いたい。 Bangladesh の官(公:おおやけ)が行うべき、国づくりとしての農村開発施策の地方末端におけるシステムを考えなおそうという、いささか気負ったプロジェクトである。JICAの研究協力事業ではじめ、紆余曲折を経て、2000年4月からパイロット事業としてひとつのウボジラの4つのユニオンを対象に、私たちの農村研究の研究成果としてできた「リンクモデル」の適性をパイロット事業として実地に確かめようとしているのだ。

なぜ、リンクモデルがユニークなのか。いままでのモデルとどう違い、社会の現実の動きにどのように対応できているのか、あるいはできていないのか。PRDPは、貧しい階層とか女性などをターゲットグループとして取り込むこともしなければ、農協を改めて強化するでもなし、それにマイクロクレジットにも関与しない。ここ数十年の農村開発の歩

みを振り返りながら、その中でのリンクモデルの特徴を述べてみたいと思う。

II バングラデシュの農村開発の簡単な歴史

バングラデシュという国

バングラデシュは、近年4-5%の経済成長を続けているものの、1人あたりGDPは\$350ほどにとどまり、最大の政策である農村の貧困撲滅計画は遅々として進んでいない。農業セクターのGDPに占める割合は25%程度に下がっているものの、全労働力の6割を吸収し、輸出の約4分の1を占める。(ちなみに、断然トップはガーメント、すなわち縫製品で全輸出額の50%強、ニット製品を加えると全体の75%を占める。)繊維産業などが農村労働力を都市に引き寄せてはいるが、まだ4人に3人が村住みだ。14.4万平方キロほどの国土に日本の人口とほぼ同じ1億2,600万人がひしめいているので、人口密度は平方キロ当たり875人にもなり、都市国家を除くと世界第1位の人口密度になる。土地問題に言及すると、農業に就業する世帯主の平均所有面積は2エーカー(約80アール)ほどだが、約半数が土地なししか所有面積が2分の1エーカー(20アール)未満の実質的土地なし層といわれるから、農村に居住する世帯の3分の2ほどが生存の基盤を自分の土地においてはいていない、という不思議なことになる。土地所有の偏りがその一因ではあるが、5エーカー(2ヘクタール)も持てば地主のような顔をする人が多いということは、農業で立国してゆくつもりであれば、絶対的に農地が足りないという理解の方がよさそうだ。

農村の豊かさと貧しさ

農村における家計収支とか土地所有とかの統計値で眺めると、バングラデシュの農村は極貧だ。反面、農村の景観は、とりわけ遠望する限りでは、美しく豊かである。バングラデシュが立地するベンガルデルタという世界一の大地は、ドロのデルタというよりは、大きな川とそれが運び込んだ大量の砂とシルトからなる、氾濫原のような地形であるから、いたるところに川と川跡と、それがつくった自然堤防と後背湿地が交錯している。ちなみに、川や低地

湿地の水面積がデルタ全体の10%にも及ぶ。

自然堤防の豊かな森の中に村の家々が木々に埋もれるように並び、後背湿地には水田が広がる。乾季のはじめにイネが刈り取られた跡にも、菜種やコムギや種々のマメ類やさらにジュートが入る。砂地で排水がいいから、年中いろんな作物が絶えることはない。灌漑がなくとも年間の土地利用率は160%、もし灌漑されていれば220%という数字が、このデルタの使いやすさを象徴している。これらの作物を丁寧につくるから、言葉は変だが、バングラデシュの田園は「大型の箱庭」のようだ。自然堤防と後背湿地の配列の密度、言い換えると川と川の距離が、例えばメコンデルタのように数キロから10数キロメートルもあるのではなく、ほんの2-3キロメートルほどしかないで、全体の景観が箱庭ようになる。

村の中に入っても、屋敷地は池と前庭と母屋と牛小屋や台所とその背後の森が整然と区画されていて、前庭や中庭はいつも掃き清められて、ニワトリやアヒルが走り回る光景は、決して貧しくはない。ただ、子供の数の猛烈なこと、これにはほんとうに

圧倒される。もう1世代進むと、この子供たちに農地が均分相続(女子は2分の1)され、その時点では、少なくとも土地利用型の農業は崩壊に直面することになるかと思う。

コメやコムギの生産を例えば現在の5割増やしたところで、農村の生活が抜本的に変わるとは思えない。農業生産の増強の水平線上に豊かな農村生活を展望できるかという、そうではないように思う。村びとがもっと農外就業機会を求め、村の中に非農セクターがもっと入り込み、村と町のインターアクションがもっと強くなるのが絶対の条件だ。そのための基礎づくりが、この国の農村開発であるように思う。この際、絶対の条件は、現在の美しい農村景観を壊さないで、しかも町と村の結び合いを強める、という二律背反とも言える難事業に挑戦することになる。土地なしの村びとたちも、どんな貧しい世帯でも、屋敷地は細々とながら相続して暮らしを立てる基盤にしていることに注意を向けるべきである。吉野馨子さんが描いたそんな屋敷地の俯瞰図をあげておこう。

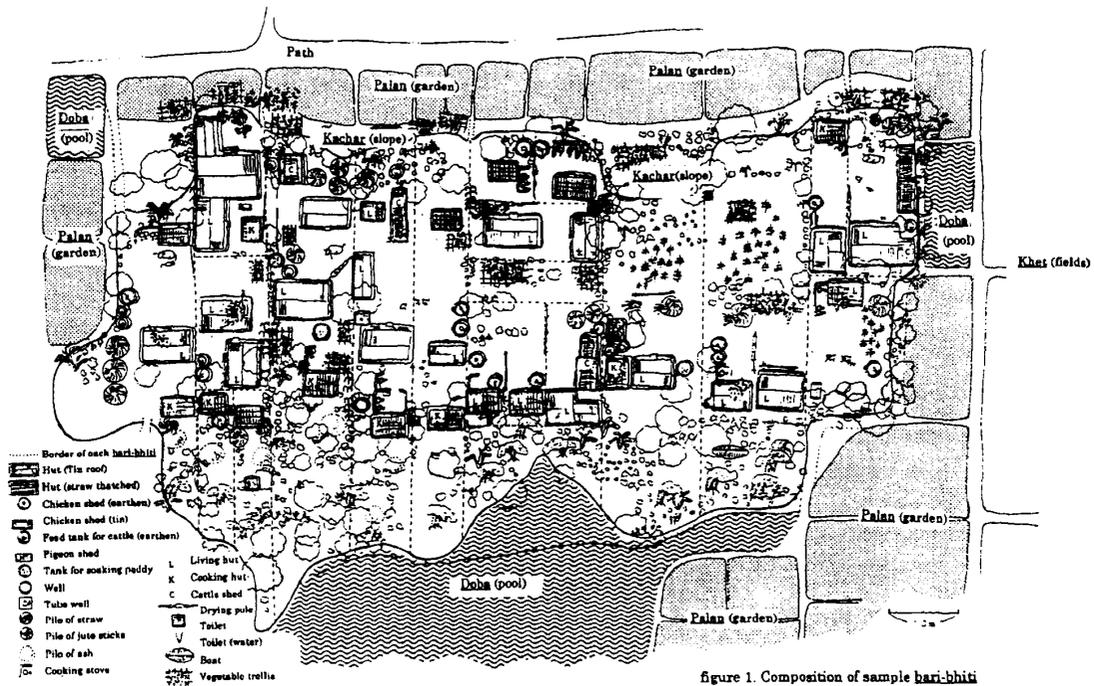


図1 バングラデシュの小さな自然堤防上の集落。細かく仕切られて相続される。どの区画も池、前庭、母屋、中庭、台所、牛小屋、鶏舎、ジョンゴルと呼ばれる木立と水田に連なる斜面の野菜畑のフルセットを持つ。

町の汚さ

ダッカのみならず、中小の町も経済成長につれてどんどん大きくなっていきつつある。植民地時代からの旧県の県庁所在地にはイギリス様式の赤レンガ官庁群が町の中心部にあり、未だに堂々たる風格を保っているが、その脇に吹き寄せられたようにして新興の市場街がバラックを並べている。道路はせせこましく、歩道も有るようなないような、排水も悪く、まことに汚えない外観だ。もっと小さい新興の町の外観はよりみずぼらしく、まあ、スラム的な商店街といって差し支えはない。急増の街路とはいえず、町住みの伝統を持たぬ民族の下手な街づくりの典型と言えるかもしれない。近い将来、このことが地域発展の最大の障害になることは目に見えているが、こういう地方都市と村々を結びあわせて農村の発展を展望する以外に、私としては解決策を見出せないように思える。

戸籍簿・地籍簿・植民地行政

バングラデシュの農村には、私たちにはなじみの戸籍簿や住民票や結婚証明書や入籍証明書の類はない。一方、すばらしい地籍図は1910年代から20年代に次々に完成され、付随する地籍簿も完成している。その時代的な地図や帳簿は未だに現役で活躍している。タナ（郡）という行政単位は、植民地期には警察署管内という単位であった。ユニオン（後で詳しく述べる）には、チョウキダリという村落警備員を数人ずつ配置し、ユニオン税で彼らの給料を払わせていた。イギリスは、地租徴税と治安維持のためには周到なシステムをつくり上げてきたが、バングラデシュ（当時はベンガル）の人々の暮らしには関心をもたなかったとは言えないだろうか。

そのためと言えるかどうかはさておき、行政の組織は国—県（ディストリクト）—郡（タナ、あるいはウボジラ）—どまりで、その下には浸透せず、ユニオンは大幅な自治を任せられ、村々にいたっては、殆ど自由放任であった。私は、バングラデシュの村々は、7万のゴマ粒をパーっとばら撒いたようなものだ、と言ってバングラデシュ人の響きを買ったりしたが、まったくの自治で、ユニオンとの階層性も弱く、村々お互いの間は平等で無関係、たまさか

にことが起こるとマタボール（後で詳述する）がアドホックな会議を開いて相談するという具合だった。ひょっとすると、現代の市民社会においては、もっとも望ましいモデルともなるようなガバナンスをバングラデシュの村々は知らずに実現させてきたのかもしれない。しかし、世界規模の自由市場がバングラデシュの村々まで入り込むとすれば、もしも国のシステムとしての保護政策やプロテクションがなければ、農村の経済はたちまち崩壊し、国としてのまとまりも怪しくなってくるのではないだろうか。

「国づくりとしての村づくり」ということを本プロジェクトのキーワードの一つにしている。今のバングラデシュの状況では、「国なくて村なし、村なくて国なし」と言えるのではないだろうか。

有名なコミラモデル（1970年まで）

バングラデシュにおける農村開発は、官主導の農協組織を中心とするコミラモデルが退潮してからは、もっぱら貧困層を対象にした貧困撲滅運動に終始しているように見える。コミラモデルは、アクテール・ハミード・カン博士の強力な指導力によって、コミラ・タナ（郡）で隆盛を誇った農村開発方式で、タナレベルの灌漑事業、乾季の農閑期を利用した自助努力中心の農村小土木事業、農業技術訓練センターにおける近代営農技術の取得と普及、それに集落単位とタナにおける2段階農協組織を4つの柱とした。とりわけ、2段階農協組織が貯蓄・融資事業に加えて、共同灌漑や近代農業技術の普及に中心的な役割を果たした。1971年のバングラデシュの独立と共に、コミラモデルはIRDP（Integrated Rural Development Project）として全国展開され、1982年にはBRDB（Bangladesh Rural Development Board、バングラデシュ農村開発公社）という国の機関としての地位を得た。同時平行的に進んでいた「緑の革命」技術の普及と共に組織を強化してきたと言えるだろうか。しかし実際には、1980年代以降は、灌漑事業は地下水揚水灌漑を中心に私有施設が中心となり、農道事業などはLGEDなどの専門機関やCAREのような巨大NGOなどがイニシアティブをとり、近代農業技術の教育・普及も一段落し、肥

料や農薬のようなインプットも市場を通した流通が進んだ。そうなるとコミラモデルは単なる貯蓄・融資機能、しかもきわめてアカウンタビリティの低い機能しか持たない組織になりさがってしまった。

NGO の台頭 (1980 年代)

独立戦争中のバングラデシュを襲った未曾有のサイクロン (推定死者約 50 万人) や独立後 1974 年の大洪水のレリーフのために、国内外の多くの NGO が活躍した。彼らのレリーフ活動が一段落すると、いくつかの NGO は開発問題に目を転じ、グラミンバンクのような組織も生まれて、農村の貧困層を対象にした少額融資・技能訓練・小家畜飼養・手仕事の紹介・小商い・識字教育などを中心とする貧困撲滅を目指す運動が広がっていった。1980 年代の後半になると、5 カ年計画における政府機関の農村施策も貧困撲滅をうたうようになり、BRDB のような農村開発専門機関もメインストリームとしての農協の運営監督に加えて自らの RPP (Rural Poor Program) にも人材と予算の多くを割くようになってきた。

不安定な政権と地方行政と外国援助に支えられる農村開発

地方行政システムにおいては、エルシャド政権下 (1982-90) でタナに代わってウボジラシステムが導入されて、選挙で選ばれたウボジラ議長が行政機構をコントロールするよう制度化され、それがまた次代のカレダ・ジア政権 (1991-95) では元のタナ制度に戻され、現在のハシナ政権 (1995-) ではまたもやウボジラ議会制度の復活が画策されるなど、めまぐるしく変わってきた。変わらないのは、前世紀末以来命脈を保ってきたユニオン (行政村) 自治制度と村落自治システムだけだ。

コミラモデルを継承した BRDB は「死に体」、地方自治・行政制度もガバナンスを確立できない状況下において、農村開発の主体は、あえて言うと、NGO やグラミンバンクのような NGO 的な金融機関、それらを道義的にも財政的にもサポートする外国の巨大 NGO と ODA システムであると言えま

いか。彼らは強力ではあるが、もちろん一枚岩ではない。10 の NGO があれば 10 の理念と活動・行動様式がある。ここ 20 年以上にわたって彼らはよくがんばってきたが、バングラデシュの農村は依然として貧しい。

農村開発という国づくりの基本である分野につき込まれた費用は膨大で、しかも、ODA などによる外貨部分が 70-80 年代には 90% 以上に及び、90 年代になってようやく 70% 程度に落ち着いてきた。各国の援助機関はバングラデシュ政府に対して援助疲れの気分に陥ってしまっていることは否めず、政策対話に手間取り汚職と非効率の巣窟である政府を離れて、潑刺とした NGO 支援の方に軸足を移そうとするのも無理はないかもしれない。北欧諸国はここ 10 年ばかりでそのように政策転換したし、USAID (アメリカ) もかなりの程度 NGO シフトを進めつつある。ADP (Annual Development Plan) 予算に定める外国援助の比率が下がりつつあるのは好ましいのだが、その一部は ODA の NGO シフトの結果でもあるようだ。

バングラデシュという、8 割の人々が村住みで農業セクターが GDP の 25% を占めるという農業国で、国づくりの基本である部分が、こうも外国の資金と知恵に頼っていいものなのか。国づくりとしての村づくりは、もっと地生えの、バングラデシュ独自のものを追求しなくてもいいのだろうか。あるいは、国づくりとしての村づくりなどというものは、現代の国際化社会ではアナクロニズムなのか。

私たちの農村開発は、あえて国づくりとしての村づくりに挑戦する。

III 現代の農村開発の諸相

タナ (ウボジラ) の機能

タナは行政のセンターではあるが、現在は少し中途半端な立場に置かれている。エルシャド期以前までは、タナには国の殆どすべての省庁の末端機関が置かれ、タナ・ニルバヒ・オフィサー (TNO) と呼ばれる事務局長が行政事務を統括していた。市場税とか船着場税などを徴収する権限も与えられてはい

だが、タナ独自の財政はきわめて脆弱で、実質的には国及び県の委託事務を執っていたといっても差し支えない。

エルシャド政権下においてタナはウボジラと改称され、公選の首長ウボジラ議長がTNO以下の事務官を指揮監督するシステムを取り入れ、かつ国は多額のウボジラ開発予算をつけた。ウボジラ自治・行政府を人口規模25万の地方政治並びに開発行政の中心に据えようとした。現在見られる、大きな池を中心にして、池を掘り上げた土を盛った土手に各役場の執務室を整然と配置するウボジラコンプレックスも出来上がった。全国460ウボジラに殆ど同様の庁舎コンプレックスが殆ど同時に完成した。ウボジラ議長とTNOとの確執はもちろんあったが、ウボジラ議会と行政府を擁する近代的な地方行政システムがやっと根づこうとした矢先、政変が起こって、先に述べたように、カレダ・ジア政権はウボジラ議長と議会を廃し、名称も元のタナにもどし、まったく元の木阿弥にもどってしまった。

ユニオンの機能

結局頼れるのは、歴史的にも根づいているユニオンという地方自治単位だ。ユニオンとは、平均して人口2万5千人の行政村に相当し、普通選挙で選ばれた議長と3選挙区から3人ずつ選出した合計9人の議員と、3選挙区から1人ずつ任命された女性議員の計13人からなる議会制自治組織である。¹⁾ところが、行政機関としては、現在のところ、県から派遣された大学出のセクレタリ1人と、3、4人のチョウキダリと呼ばれる警備員兼使い走りの吏員がいるだけだ。前世紀末にユニオンがつくられたときの機能は、治安維持を旨とするタナ(郡)警察署の下部機構としてユニオンに警備員を置き、その費用はユニオンにチョウキダリ税を徴収する権限を与えることによって負担させていた。100年ほどの間にはユニオン制度も何回か改革され、そのたびに種々の徴税権

が付与されたり剥奪されたりしたが、歳入基盤はいつもきわめて弱いものであった。エルシャド政権下においてはユニオン評議会議長が自動的にウボジラ議会の議員に任命されたために、ウボジラの開発予算を審議し一部割り当てをユニオンに持ち帰り、大きな発言力を得た時代もあったが、それはわずか数年間で終わってしまい、しかも年間予算は数万タカのレベルにすぎなかった。現在は、それすらも剥奪されて、徴税能力もほとんどない。

村の組織をどう捉えたらいいか

ユニオンの下には、グラム(村)と呼ばれる自然村落がある。人口規模は500人から1,500人ほどだから、ユニオンあたり15から50カ村ほどだ。グラムは、今のところ、行政的・政治的に中立というか無風というか、公には無視される組織単位であって、Bertocciの有名なelusive village(とらえどころのない村)という定義づけは、一面では正鵠を得ているのかもしれない。しかし、やや仔細に見ると、グラムには見事な自治組織が息づいている。普通は20人前後のグラム・マタボールと呼ばれる長老グループが連帯してゆるく村を取り仕切っている。マタボールは、選挙で選出されるわけではなく、パラという地縁・血縁の濃い集団の長老級のパラ・マタボールと呼ばれる人たちの中からそれぞれ2、3人ずつがグラム・マタボールとして送られてくる。パラ・マタボールには、その下の主として父系血縁グループであるバリという社会単位からそれぞれの代表を送っているわけで、したがって、誰が見ても見識のある長老(必ずしも年寄りというわけではない)が順送りに押されてグラム・マタボールという集団を形成することになる。その長はいないことになっている。合議制である。かつては、グラム・マタボールがビチャールという裁判を開いて村びとの倫理やディシプリンに関する裁きを行った。強盗・殺人などはもちろんタナの警察に報告され、犯人は正式の裁判にかけられるが、村のなかの土地を巡るいさかいや、派閥間の抗争、牛泥棒、姦通問題などはビチャールに関係者を集めて裁かれた。小学校やマドラサ(イスラーム宗教学校)をつくるために相談し、強盗団を防ぐ対策を練り、災害の折にはユニ

1) 先回の選挙からは、議員は細分化された9選挙区からそれぞれ1人ずつ合計9人を選ぶことになった。女性議員は旧3選挙区から1人ずつ任命されることは以前と変わらない。

オンから流される救急物資の配分に携わり、最近では電気を引いてくる相談をして若者グループに働かせたりもする、そういうこともマタボール集團の仕事だ。彼らはよくモスクでたむろしているが、もちろん敬虔なムスリム中心ながら、宗教的な行事を取り仕切るわけではない。村びとの生活のディシプリンのお目付け役なのだ。

NGOのターゲット・グループ・アプローチの限界

ユニオンの議長や議員とグラム・マタボールの接点は、先に述べた救急物資の配分と、CAREによる農村道路の維持作業への関わりなどが主なものだ。有力議員が有力マタボールらと諮って自分たちの集落道路を真っ先に舗装しようとしたりする。こういうことが目立つと、マタボールはタウト（ポンビキ）と呼ばれたりし、悪徳有力者の烙印を押されることがしばしばある。マタボールのこういう負の面が強調されると、NGOはマタボールの介入を避けて、ターゲットとするグループに直接に入り込もうとするのはあたりまえだ。バングラデシュの研究者の多くも、マタボールを搾取階層、貧困層を被搾取階層と定義したり、パトロンクライアント関係を強調したりしがちだ。だからといって、NGOなどが村に入り込んできて、被差別階層であるとされる土地なしの漁師とか、あるいは土地なし層の女性だけのターゲットグループを分けることは、村を割ることにならないだろうか。たしかにずるくて傲慢なマタボールは多いだろう。村の社会組織と自然に選ばれるリーダーたちの出自などを調査すると、ことはそう単純ではないことが分かる。それに老若男女、土地所有、貧富、体力、知力における大きな差、さらに歴史的な経緯が生む草分け・新入り世帯の峻別などを含む、複雑な社会単位こそが村あるいは集落である。その全体を捉えないで、村を捉えたと言えるであろうか。農村開発とは、その全体の底上げをすることではなかるうか、と私は思ってしまう。

現在の農村開発の諸相

バングラデシュでは具体的にどのような農村開発が行われているのだろうか。少し重複するかもしれないが、ここでまとめなおしておこう。

農協はすでに「死に体」だ。最大限3割ほどの世帯を加入させて、細々とした貯金と融資事業をしている。女性組合、土地なし貧農組合、土地なし貧窮女性組合などもあるが、殆ど名ばかりの存在だ。かつては、農協が深井戸揚水灌漑を共同管理していた時代もあるが、今では灌漑は完全に私有化され、水を売る少数と水を買う多数とに分かれている。グラミンバンクが活動する村であれば、いくつかの女性5人組が結成され、少額の融資と技能訓練を受けてニワトリ、アヒル、ヤギ、ウシを飼ったり家庭菜園をはじめたり、小商売に手を染めはじめたりする人が出てくる。BRACのような大手のNGOや多数のより小規模なNGOも、同じく、女性主体にターゲットグループをつくって融資と技能訓練事業を入れる。さらに、女性を主な対象にして識字教育を施し、女性の目を外社会に開かせ、外社会に対処するパワーをつける手助けもする。BRACのユニークな事業の一つに、小学校を第3年次までに落ちこぼれた児童、とくに女子児童をあつめてキャッチアップ教育を施し、第3年次あるいは4年次に復学させるようなすばらしい試みがあり、百万を単位とする児童がその恩恵を受けて立ち直っているそうだ。NGOのはたらきの中心部分は、このようなエンパワーメントだ。

少し邪な見方をすると、融資事業なくては弱小の、というか普通のNGOは経営が成り立たない。利率2-3%以下の公的あるいは援助がらみの資金を得て、小額融資をするときには利率10%が一般的だから、不良債権化を避けさえすれば、NGOの融資は立派に事業として成り立つことになる。

より公的な事業として、ユニオンとグラム・マタボールを通じた災害緊急時のレリーフ事業があることは先に述べた。ウボジラがCAREとタイアップして行うFFW（Food for Work）による農村道路事業は実質的に農村部における道路建設・維持管理の殆どすべてをまかなっている。小学校の校舎の維持管理もウボジラ予算で細々と続けられている。BRDBのRPPや、SIDA（スウェーデン）、CIDA（カナダ）、GTZ（ドイツ）、DFID（英国）、USAID（米国）、JICA（日本）などの援助事業として地方開

発計画が入ると、それにたまたまあつた村々では、道路、市場、集会所、灌漑、排水、衛生事業（手押し井戸、トイレ）などの建設が進み、さまざまな住民組織もつくられ、いろんな訓練も施されることになる。これはこれで評価すべきだ。しかし、問題はNGOは当然ながらエンパワーメントを済ませると次の対象地に移り、プロジェクトというものは必ず一過性だ。

より連続性のあるのは行政システムを通じた行政サービスの流れであろう。しかし、残念ながら、これは存在はするのだが、実はそのサービスの糸が細すぎて目に見えにくく、村びとがあると思ってもいない分野すら存在するのが現状である。1ユニオンあたり平均して24-25人の普及員（フィールドアシスタント）が配属されていて、職種は、農業普及員（3）、家畜普及員、家畜人工繁殖普及員、副漁業官、副保健監理員、保健助手、家族計画監理員、家庭福祉訪問員、家族福祉助手、社会福祉普及員、副教育官、公衆衛生技師、副協同組合官、協同組合監理員、貧困対策普及員、農村防衛隊リーダー（2）。その中で、保健関係と家畜人工繁殖関係だけは、それぞれに家族福祉センター、人工繁殖センターと呼ばれる拠点をユニオンの内外に

持っているの、そこに待機しておれば、サービスを必要とする村びとたちは必要に応じてやってくる。母子の健康・保健管理はこの好例である。問題は、その他の訪問型のサービスだ。例えば、農業普及員はユニオンあたり3人（ワードごとに1人）も配置されているが、普及員1人あたりのサービス対象農家は1,000戸ほどになるろうか。結局は篤農家とか有力者に接触して、そこから技術普及が村びとの間に広がってゆくことを期待するのだろうが、こういうことはまず起こりえない。家畜普及員、公衆衛生技師、副漁業普及員等にいたっては数ユニオンから十数ユニオンにたった1人、すなわち1人が数千戸を相手にする計算であるから、結局は手も足も出ない。村びとは、この普及員らや教育官など見たこともないと言う。まして、タナ（ウボジラ）に駐在する彼ら普及員の上司たちは、何らかの機会にお供を引き連れて巡回視察に来る程度で、村びととの接触は皆無だと言える。見えないものは無いものである。こうして、村びとにとって、多くの行政サービスは「無い」ことになる。このあたり、矢嶋吉司氏の分かりやすい図を添付しておこう。

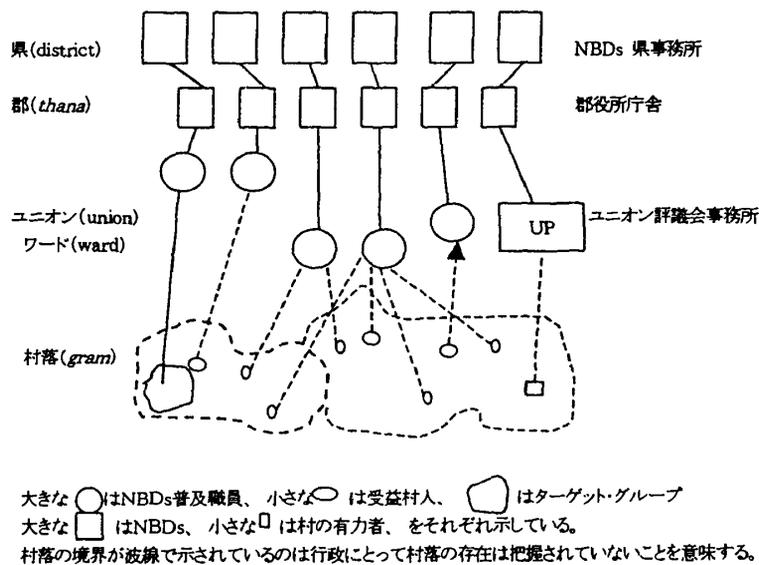


図2 ウボジラの行政サービスは村にうまくつながっていない（現状）

出所：矢嶋吉司. 1999. 「バングラデシュ農村開発モデル——地方行政と村落のリンク」京都大学農学研究科（熱帯農学）博士論文

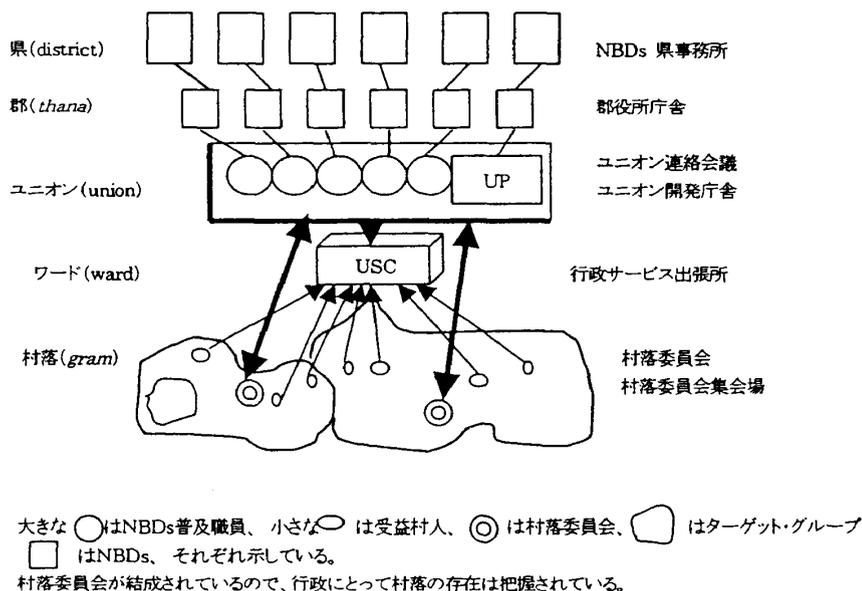


図3 ユニオンに活性化センターを設け、ゆくゆくは「村役場」にしたい（将来）

出所：図2に同じ。

IV 私たちの農村開発——PRDPの目指すもの

リンクモデルへの道（1986年からはじめた調査）

さて、私たちの農村開発は、なるべく恒久的で地生えのものやシステムを利用して、村づくりはできないだろうか、ということを出発点にした。1986年以来農村定着調査を行い（5地域8カ村、1986-90）、その調査から見出したいくつかの案を実験してみ（5地域5カ村、1992-95）、自分たちとしては納得したのが、「リンクモデル」だ。リンクモデルの全体像をここに添付しておこう（次頁）。以下のいささか分かりにくい説明を助けてくれるだろうから。

ユニオンを農村開発センターにする

農村開発のセンターをタナからユニオンにおろし、また開発の受け皿をマタボールたちが組織する村落委員会とし、その間を縦にリンクする。また、ユニオン評議会の議長のリダーシップによって20数人の普及員を横にリンクし、ゆくゆくはユニオン評議会の事務局機能を担わせるという計画でもある。そのために、プロジェクトは、まずユニオン評

議会の敷地内に普及員が揃って執務できる建物の建設から入る。しかも、階下は貸し店舗にして光熱水料とか建物維持費をひねり出し、2階は大部屋方式にして異なる省庁に所属する縦割りの普及員たちが机を並べて執務できるような工夫をこらす。そして、現有のワーカーの内から農村行政に直接に携わる何人かの行政サービスを少しでも目に見える、すなわち「ある」ようにすることに意を用いる。これは、日本の町村役場の執務のあり方を念頭において計画したものにはかならない。

村落委員会ではグラム単位、バラ単位の相談を活性化し、「村」の皆のためになる、総意としてのプロジェクトを練り上げ、上の縦のリンクを通して申請し予算をつけて実行する。今のところ、村の公（おおやけ）事業は集落道や、市場の舗装や屋根架けや市場へアクセスする道路や学校の運動場の整備のような農村小インフラであったり、電化や郵便局や銀行支店の誘致であったりする。融資事業や技能訓練が必要であると判断されれば、ユニオン連絡会議が議決してグラミーバンクを呼んできてもいいし、BRACやその他のすばらしいNGOのサービスを利用すればいい。農協も衰えたとはいえまだ存在はす

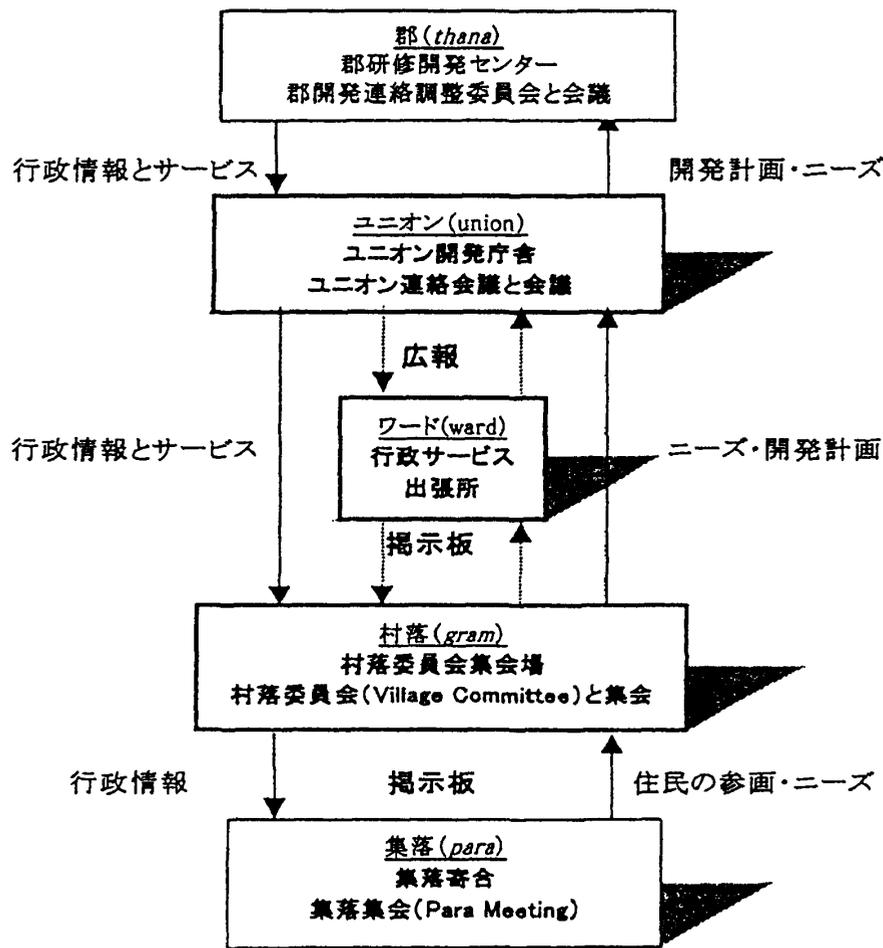


図4 リンクモデル——ユニオンを中心にタテとヨコの行政的リンクを強める

注：ゴシック太文字はリンク・モデルで新設される機構と機能を示す。
破線矢印は行政サービスに対する普及職員と受益村民の動線を示す。

るわけだから、ユニオン連絡会議メンバーに取りこむこともできる。ユニオンは小なりといえども「官」だから、官は普通の行政サービスを普通に行い、また「民」がより得意とする流通、販売、融資、技能訓練などは民に任せ、農村小インフラや電気・電信・郵便のような公的な事業のみを扱えばいい、というのが私の思い込みだ。

情報開示がキーファクター

もっとも大事なのは、汚職を防ぎ、官業の非効率をチェックする工夫をすることだ。そのために、月例のユニオン連絡会議にはユニオンの議長と議員、普及員、NGO代表、いくつかの村落委員会の代表を入れ、とくに議員や普及員の前月の業務報告と来月

の業務予定を述べさせ、それを整理し、ユニオン内の辻々の掲示板上に貼り出し、情報公開すること。村落委員会での決定事項なども整理して同じく掲示すること。とにかく、情報を開示することだ。私たちは、これまでの調査や実験を通して、情報さえ開示すれば、村びとたちは、普及員の怠慢や自分たちの村落委員会の代表の汚職などをユニオン連絡会議の場において堂々と糾弾することを学んできた。

自助努力をどこまで引き出せるか

バングラデシュの農民は、かつて植民地時代までは、地租徴収をはじめとする苛斂誅求に泣かされてきたに違いない。今は、逆に、政府側に税金徴収能力がない。地租は数十年前の貨幣水準に留め置かれ

たまたまだから、実質タダなのだ。たかだか20タカほどのユニオン税でも、滞納が続き、ユニオンの議員手当の半分もまかなえない。政府が農村サービスを十分に行わないかわりに、農村側もビター文自己負担するという気がない。それが回りまわって、外国依存の開発という態度になるのだろう。今回の農村小インフラ事業実施で私たちが試みようとしているのは、この悪い輪環を断ち切る試みだ。プロジェクト側は市場づくりや道路整備のセメントや土管を提供するが、その条件として、ユニオン税を滞納分も含めて完納すること、工事費の2割に相当する額を労働奉仕あるいは現金で負担すること、工事に必要な土地問題は自分たちで解決し、必要な土や砂は無償で提供すること、の4条件をつけたのだが、今のところ、この4条件はすんなり呑んでもらっている。

「実験」に終わらせないために

——行政システムの中に埋め込む

上のようなさまざまな業務をコーディネートするために、プロジェクトはUDO (Union Development Officer) を雇用し、プロジェクト・スタッフとして経験を積み、プロジェクト終了時にはBRDBのユニオン駐在員としてパーマネントな職種につけるよう努力しつつある。さらに、ユニオン拡大連絡会議のメンバーシップ、UDOの職掌、村落委員会の定款に相当すること、ユニオンの建物の設計基準などを、ガゼット(官報)に掲載し、GO (Government Order) として関係者に周知させるべく、たいへん面倒な手続きを取ってきた。そのためもあり、ユニオンにおける実験を超えて、タナ(ウボジラ)の会議にUDOをオブザーバーとして送り込み、ことあるごとにタナの事務局長に相談し、タナエンジニアと一緒に建物設計をし、施工管理を行ってきたのだ。極めて小さな建物ながら起工式にはディストリクト(県)の知事を招待し、国レベルでは農村開発省の次官を議長にして14にも及ぶ関連省庁のPCC (Project Coordination Committee) をつくってきた。これは、私たちの試みが、単なる実験や学者の思いつきにとどまることなく、法的までとはゆかずとも、行政命令として継承されてゆくことを望むからなのだ。

PRDPの体制

プロジェクト名称は、長たらしく、「バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援」となってしまったが、名は体を表していると思う。1986年にJSARD (Joint Study on Agricultural and Rural Development) という農業・農村調査から入り、1992年から95年まではJSRDE (Joint Study on Rural Development Experiment) として、いわばアクション・リサーチをいずれもJICAの研究協力というカテゴリーのプロジェクトで進めさせてもらってきた。今回の、2000年4月から2004年3月までの4年プロジェクトは、自分たちのリンクモデルの、もう後には引けない実証事業だ。タンガイル県カリハティ郡の4つのユニオンを選定し、40-50の村落を対象にする。相手方はBRDB。

JSRDE時代からの古参の矢嶋吉司氏が1999年4月に赴任、以来プロジェクト開始の準備に没頭し、2000年4月、RD協議を終え、RDに署名し、正式にプロジェクト開始。8月に藤原洋二郎君が赴任、11月には安田千恵子さんも揃い、以来、目標の4ユニオンのうち2ユニオンを選定し、ユニオン連絡会議を組織し、ユニオン活性化センターの建物を着工し、2001年7月末には2棟が竣工する予定。ユニオンあたり数カ村が村落委員会(VC)を結成し、2000-01年乾季には道路修築などの自助事業を数カ所で実施。

この間、私や安藤和雄氏、JSARD期以来の古参の内田晴夫氏や河合明宣氏や宇佐見幸一氏らもときどき短期専門家として参加する。今年からは、農村振興や普及事業の第一線に立っている京都府のベテラン職員にも参加していただくことにしている。私が行くと、会議やらセミナーやらで、つい周囲を忙しくしてしまう。ダッカにおいては、発足以来、農村開発省次官を議長とするPCC (関係省庁協議会・最高意思決定機関) を2回開催、2000年8月発足シンポジウムを開催し、以来研究フォーラムも隔月ペースで続け、今ようやくにしてBRDB内外にPRDPの存在感を示し始めたところだ。PRDPの本来の「リンクモデル」づくりに、ようやく今着手できる体制が整ってきたところだと言える。しかも、2001年度の終わりに予定されている中間評価までには一応の成果を示すことを要求されてもおり、こ

れからの半年が正念場だ。

もっとも大事なものは、ユニオン連絡会議を軌道に乗せ、ユニオン評議会議長のリーダーシップのもと、必要な人材を全員参加させて協議会の形をつくってしまうことだ。ということは、協議会に出席する全員が、NGOとかあるいはグラミンバンクが入るのであれば彼らをも含めて、各自の参加意識と占めるべき位置と具体的な活動を通じた貢献にそれぞれが自信と誇りをもてるよう、体制を整備するということである。いわば、日本の町村役場のような自治と行政の一体化と執務環境をつくるということだ。これは最大の難事だ。しかし、これなくしては、ユニオン連絡会議はすぐに潰れてしまうような気がする。

この間、村落委員会も来るものは拒まずの原則で次々に結成させ、定期的な会合を持たせ、彼ら独自の自助的な実質プロジェクトが軌道に乗るよう、プロジェクト側からの精神的・技術的・経済的援助が絶えず流れるようにシステム化しなくてはならないだろう。

このために、PRDP側の今年度の最重点項目は各種関係者に対する各種の研修・エンパワーメント事業を実施することだ。PRDPメンバーが全員で取りかかってもしのぎきれないほどの忙しい大事業になるだろう。

一方、ダッカにおいては、研究フォーラムなどで農村開発関係者の意思疎通を図り意見交換できる場

を絶やさないこと、すべてのファインディングスを文書化して記録として残し、PRDPのもっとも重要なプロセスはPCCの議題にあげてこれらを制度化して、最重要なプロセスにはガゼットに掲載して法的な根拠を与えることが大事だ（現在までに、PCCの構成、UCMの構成、UDOの職掌、VCの定款がガゼットに掲載されている）。PRDPが一部の者たちの物好きな実験に終わることなく、バングラデシュの農村開発の進め方のひとつのモデルとなるためには、①現場が現場の人に評価されていること、②現場が中央の人に評価されていること、③プロセスが制度化されていること、④国際的な関係者のフォーラムが好意的な態度を示し、PRDPの推進者JICAを高く評価することであると思う。

この共同研究は、膨大な数の研究論文等を生んだが、もっぱら私の怠慢からまだまとまった一書は出版されていない。ある程度まとまったものとして、以下の3点だけ参考文献としてあげておきたい。

海田能宏(編). 「バングラデシュの農業と農村」『東南アジア研究』28巻3号特集, 1990年12月.

海田能宏(編). 「バングラデシュ農村開発研究」『東南アジア研究』33巻1号特集, 1995年6月.

Kaida, Y. et al., eds. *Final Report on Joint Study on Rural Development Experiment (JSRDE) Project*. BARD & JICA, Bangladesh, March 1996.