

## Bangladeshにおける開発と住民参加

—参加型開発論への一視角—

内田晴夫<sup>\*1</sup>

河合明宣<sup>\*\*2</sup>

### Local Level Participation in Rural Development of Bangladesh:

—A View of Participatory Development—

Haruo UCHIDA

Akinobu KAWAI

#### ABSTRACT

'Participatory Development' has become one of the main issues of development economics. The Government of Bangladesh has completed the final draft of the Participatory Perspective Plan for Bangladesh 1995-2010. The plan emphasizes the following points. First, 'based on the premise that people are the centre-piece of development, planning is conceived at the local level, for and by the local people. Conventional plans of the past drawn up on the basis of compiling resources and allocating them against sectoral targets have lacked "ownership" at different levels and have been unsuccessful because of weak or inadequate consideration of the institutional structure for implementation, particularly at the local level.' The second point is strengthening of the institutional infrastructure for rapid implementation of development programmes at the local level. This provides the operational dimension for the first point.

Through reviewing two projects in Bangladesh, this paper shows the importance of 'local development unit' defined as a geographical area which the people take advantages in order to participate in development. The first project is the 'Flood Action Plan' started in 1989, which aimed at controlling flooding by constructing embankments. The newly built embankments sometimes disturbed the existing drainage and irrigation system of the area. As a result of this, the residents of the area were forced to cut the embankment to reduce the water level as necessary. This 'public

---

\*1 農水省四国農業試験場主任研究官 (地域基盤研究部)

\*\*2 放送大学助教授 (産業と技術)

cut' of the embankment has pointed out to the government and donor agencies the necessity of people's participation at the local level. They came to recognize the importance of a geographical area where all the residents express their requirements and needs.

The other project is a one to organize a cooperative in the village examined in the study. The cooperatives of Bangladesh originated from the credit cooperatives introduced in the 1910s in British India. In the 1970s and 1980s, the number of cooperatives increased as the government subsidized the cooperatives in making tube wells. However, these cooperatives failed to bring the poor and weak sectors of the local people into the sphere of development. In order to streamline these traditional cooperatives, a multi-purpose single village institution to be used by all development agencies has been experimentally introduced by the Bangladesh Academy for Rural Development (BARD). The broad objective of the programme is to improve the socio-economic conditions and quality of life of 'all groups of people in the village through a common institutional framework.' Each village is to build a village-based cooperative called the Comprehensive Village Development Cooperative Society (CVDCS). It covers all the villagers: adult males, adult females, and children.

It can be seen from the experiences of CVDCS types of cooperative that a cooperative becomes a suitable institution for 'Participatory Development' only when it has been formed based on the organization of village. If so, it develops self-management by promoting local leadership and community spirit on the one hand, and also forms collective capital through regular small savings. The institutional framework developed through this project makes it possible to request for government support services easily and with minimum cost. This can be said to be a 'local development unit' where top-down and bottom-up processes of development are linked.

## 1. 「参加型開発」

「参加型開発」とは、開発援助の戦略として1980年代後半から注目を集めている概念である。これは、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）によって「1990年代の開発援助政策の指針について」と題してまとめられ、89年に採択された3つの基本認識のうちの一つになっている。3つの基本認識とは、(1)持続的経済成長の促進、(2)生産過程への幅広い人々の参加、ならびにその成果のより公平な分配、(3)環境面での持続性の確保および持続的成長を脅かす高い人口成長率の引き下げである。持続的経済成長が開発援助の基本理念を提示し、その政策面での具体化の一つが参加型開発であるといえる。『経済協力用語辞典』（海外経済協力基金開発援助研究会編）によれば、DACは参加型開発の内容として、(1)生産過程への幅広い人々の参加、公平な分配を促す経済・財政政策の採用、(2)教育・訓練・医療、安全な飲料水や家族計画などの人的資本のための基本的サービスへの広範なアクセス、(3)開発事業および計画の立案、実施、管理、評価への住民参加、(4)小企業、NGOや草の根運動などを含む民間部門の活動の振興、(5)開発プロセスへの女性の参加などをあげてい

る。参加型開発は、地球環境保全や持続的成長などととも90年代の国際社会における協力関係の重要な発想になりつつある。

本稿では2つのプロジェクトをレビューし、「参加型開発」が援助の現場ではらむ問題をより具体的に叙述する。まず第2節で雨季には国土の3分の2以上が氾濫水の影響を受けるデルタ地帯の水文環境の大管理計画「バングラデシュの洪水対策事業」(Flood Action Plan: 以下FAP)を取り上げる。バングラデシュでは集落の一筆毎に水文環境が異なっている。マクロのレベルでの灌漑排水管理の影響は大きく、かつ複雑である。こうしたプロジェクトの影響評価は、住民の参加なくしては不可能である。広い流域の水文環境管理とマイクロレベルでの管理の接する地理的領域は決定的な意味合いを持っている。次いで、第3節では農業協同組合によって集落の組織化を計る場合に自然村的集落が持つ意義について検討し、第4節では住民参加を実現するための地理的領域確定の重要性についてまとめる。

## 2. FAPと住民参加

### 2-1. FAPの発足と現在

1987,88年に連続して大洪水に襲われたバングラデシュの軍事政府(当時)は、長期的な洪水制御対策の必要性を世界に訴えた。これを受けて、フランスとUNDP(国連開発計画)は大規模な堤防の建設による「洪水制御」を、USAID(合衆国世界開発局)は「洪水との共生」を前提として非構造物によるソフト的対応を中心とした対策案をまとめた<sup>(註1)</sup>。1989年7月のパリ・サミットにおいて「(バングラデシュの洪水対策の)緊急の必要性」が宣言されたことを受け、1989年12月、これらの対策案に基づいてバングラデシュの洪水対策事業(FAP)が世銀の斡旋によりスタートすることになったのである。

FAPは総合的な洪水対策の第一段階として、1990年から1995年の間に約150億円をかけて各種調査及びパイロット・プロジェクトを実施し、その結果に基づき、500億円程度のプロジェクトが生み出されるものとして開始された。開始に当たりドナーとなった15の国と国際機関の洪水に対する考え方がまちまちであったため、世銀の調停による摺り合わせが試みられたが、結局は各国・各機関が独自の考えに基づいた事業(コンポーネント)を実施することになった。FAPは11の個別事業と15の補助調査の合計26コンポーネントから成り立っているが、その内容は大河川の堤防を始めとして、主要都市の洪水防御堤やサイクロン防御のための海岸堤防など、堤防によって洪水を制御しようとする「堤防偏重主義」が主流を占め、「洪水との共生」を前提とした対策を積極的に模索しているものは二つに過ぎない<sup>(註2)</sup>。

このコンポーネントの比重のアンバランスは当時の政府に積極的に迎えられたものであった。そのため軍事政権が存続している間は情報統制のせいもあり、バングラデシュ国内でFAPに関する公の議論はほとんど行なわれなかったと言ってよい。しかし1990年12月に政権が瓦解するに及び、FAPは広く一般国民の前にその姿を現わし始めることになる。さらにプログラムの実施に伴う様々な問題が内外のNGOを中心として明らかにされ始めるに至り、その是非をめぐる白熱した議論が沸き上がるようになった。そしてその中で、堤防偏重による洪水制御は援助国の価値観の押し付けであり、バングラデシュ国民の選択したものではない。そもそも洪水は本当に「問題」なのか、問題の掘り起こしと対策の決定は住民を含ん

で議論されるべきではないか、という住民参加の必要性と可能性をめぐる議論がその中心的存在となってきたのである。

FAPの最終報告書はすでに出され、環境影響評価の結果を待たずに始められて現在も継続的に行なわれている二つのパイロット・プロジェクトと河川測量事業を除けば、FAPの第一段階は一応終了している。しかしバングラデシュ政府はこの結果を受けて「バングラデシュ水資源及び洪水管理計画」を発表し、FAPをさらに発展させたプロジェクトを実施しようとしている（最終報告書では、今後10年間で2,500億円をかけて65のプロジェクトを実施することが提案されている）。バングラデシュでは議会の解散と総選挙のやり直しなど政治的空白が続いたが、96年6月に新政権が発足したことを受け、FAPの第二段階への政府の積極的な働きかけが予想される。FAPは決して過去のものではなく、それをめぐる議論は現在も続けられている<sup>(註3)</sup>。国民不在で始められたFAPの実施段階において、如何にして国民の真の参加が可能になるのか、今、世界の注目が再び集まっている。

## 2-2. FAPにおける「住民参加」の変遷

FAP発足当時に国内で公にされた情報は少なく、国民の多くがFAPについては殆ど知られていなかったことはすでに述べた通りである。しかしそのような状況にあっても、この問題に関心を抱いた国内研究者からの批判的意見が皆無だったわけではない。バングラデシュ農業研究所(BARC)はFAP発足に先立ち、氾濫原農業の学際的研究セミナーに関する報告の中で堤防による洪水制御の問題点を指摘した上で、堤防方式に代わる洪水対策を模索することの必要性を訴えている<sup>(註4)</sup>。しかしこの報告は当時の政府やドナー各国から無視され、BARCの所長はその責任を問われて退任させられる結果となった。また、1990年代に入ってから、実施に移されたFAPのコンポーネントについて議論するワークショップやセミナーがいくつか開かれるようになったが、参加者は関係研究者や計画立案者に限られる傾向にあったため、一般の人々はまだFAPに関する政策的問題や議論を知る立場にはなかったと言える。しかし、このように国民から乖離して進行していたFAPも、やがて、国民の前にその姿を明らかにせざるを得ない状況が生まれて来る。FAPの調査コンポーネントが実施されるに従い、その報告書が「住民参加」の必要性を自ら訴えだしたのである。ここにそれまで一部の知識人に限定されていたFAPと人々との関わりが、国民一般の参加、すなわち「住民参加」の問題として展開されることになったのである。

FAPに「住民参加」の必要性を認識させる結果となった端的な例の一つは、既存のFCD/I(Flood Control, Drainage and Irrigation)プロジェクトをレビューしたFAP12の報告書に見られる。FAP12はその報告書の中で、洪水に際して人々が自ら堤防を切って排水する「パブリック・カット」がいたる所で発生していることを指摘し、調査対象とした堤防の約半数でパブリック・カットが行なわれていたことを明らかにしている<sup>(註5)</sup>。洪水から住民を守るために建設されたはずの堤防が住民自らによって切り崩されるというこの皮肉な現象が、実は「計画・設計・管理運営に地域住民の参加が無かった」ことに起因することを認めざるをえなかったのである。

また、構造物の建設やプログラム遂行に伴う水没地域などの用地接収に関わる調査を行なったFAP15は、「土地を接収される人々を、移住先や定住のために必要な方策の決定に参加さ

せるべきである」として、安易な「受益者の参加」という考え方を、土地を失う人々をも考慮に入れて修正すべきであることを訴えている<sup>(註6)</sup>。同一もしくは隣接する地域の中で「受益者」と「土地を失う被害者」が存在するという現実から、受益者と被害者の衝突を解決するための「住民参加」の必要性が明らかとなったのである。このような「住民参加」に対するドナーや政府の考え方の変化を受け、1992年3月に開催された第二回FAP会議までにはこの「住民参加」への新たな考え方がほぼ定着しだし、それまでの報告書とは対照的に、「計画・遂行・管理運営への地域コミュニティの参加」や「地域住民のプロジェクトの選定 (identification)への関与」の必要性が繰り返し強調されることになった。さらに、「起こり得る問題と衝突はプロジェクトの実施に先だって解決されるべきである」との見識も打ち出されている<sup>(註7)</sup>。このような動きと相まって、いくつかのFAPコンポーネントでは、各対象地域での住民の意向をくみ取ろうとする試みがなされたり、FAP内部で働く地元の技術者や外人専門家が、自分達の活動の中で地域住民とのコンタクトを懸命に図ろうと努力する姿も見られるようになったのである<sup>(註8)</sup>。

FAP発足当初はドナーやバングラデシュ政府に一顧だにされなかった「住民参加」という言葉が市民権を得、国民が議論に参加する土壌を生み出した背景には、(1)1991、92年の民主的選挙によって、より民主的な環境が生まれたこと、(2)バングラデシュ内外でのドナーや圧力団体の影響を受けて、FAPのより透明な運営が望まれるようになったこと、(3)FAPの実施によって直接影響を受ける地域で組織立てられた反応が起きたこと、などがあげられよう<sup>(註9)</sup>。このことは実は、ドナーや政府が積極的に自ら進んで「住民参加」を提案してきたのではない可能性を暗示している。内外の圧力とそれに対するFAPの反応が世界的注目を浴びる中、ジェスチャーとしての「住民参加」の呼びかけともとれる事態が起きている。それについては2-4で詳しく述べることとし、次の2-3ではFAPが公的に提案している「住民参加」とはいかなるものなのか、その「ガイドライン」について検討する。

### 2-3. 「住民参加」ガイドライン

前節で述べた「住民参加」をめぐる動きの中から、「住民参加」ガイドライン（以下、ガイドラインと表記）が1993年3月、FAPによって提示された<sup>(註10)</sup>。その目的とするものは「バングラデシュにおける過去の開発計画では、人々の参加を促す適当な方法がなかったため、社会経済開発の目標に到達できなかつたり、プロジェクトの利益を恒常的に分配することができなかつた」との反省から、住民参加に対する一般的見解を述べるとともに、プロジェクトの実施によって影響を受ける人々をいかにして、その発案から維持・管理までの各段階で参加させるかを具体的に示すことにある。一般的見解の中では、住民参加の必要性を強調するとともに、ガイドラインは「在地の人々の持つ知識・経験・知恵と専門家の知見、資源、努力との総合化」を図り、「現地から遠く離れた技術者や専門家に委ねられていた『決定』の在り方を変革するものである」とその画期的意味を強調している。またプロジェクトの一般的な受益者のみならず、非受益者、さらには被害者の存在にも注目し、「プロジェクト地域の多様な人々の集団一例えば、漁民・ボートマン・貧困層・婦人や子供といった弱者・堤外に住む人々が必要としているものを強調し、利害対立から派生する負の影響を最小限にとどめるための助けになる」と述べている。

確かにそれ以前の住民無視の姿勢から、知ることと参加することの権利を公的に認めたことは一歩前進であろう。しかし、基本的な限界がないわけではない。例えば、ニーズ・アセスメント(Prefeasibility Study)段階以前に話し合いを持つことの必要性は認めておらず、「話し合いが始まる時までに) プロジェクトは実質的に開始されてしまうので、(プロジェクト側が当初から意図している計画に対して) 人々の意見を取り入れて問題を再決定し、プロジェクトを別の方向に導くことは現実的に困難となる」(次節で述べる区画化パイロット事業がよい例となる)との指摘を受けている<sup>(註11)</sup>。

ガイドラインはプロジェクトを(1)ニーズ・アセスメント(Prefeasibility Study)、(2)実現可能調査(Feasibility Study)、(3)細部設計(Detailed Design)、(4)実施・施工(Implementation/Construction)、(5)操作と管理(Operation and Maintenance)、(6)モニタリングと評価(Monitoring and Evaluation)に分け、各段階で「住民参加」のあり方を示している。

ニーズ・アセスメント段階でガイドラインは、学際的な視点の必要性を認めて、多方面に渡る研究者や政府関係者、地元と隣接地域の住民の参加を促すとともに、話し合いの席で出た批判的意見も記録されるべきであるとしている。この段階ではプロジェクトの他の選択肢の可能性についての検討が中心課題となるが、あるべき選択肢については、住民の意向に沿ったものであること、制度上・行政上実現が可能なものであること、社会的な分裂を生み出すことなく、特に貧困層に取り返しのつかないダメージを与えずに実施可能なものであることとしている。プロジェクトに対する批判を受け入れる姿勢を打ち出していることは評価できる。しかし、そのためには全ての関係組織が、予想される正と負の影響に関する情報を提供すべきである。この点に関する具体的なあり方、例えば情報の公開を進めるための監視組織の設置などには言及されていない。

実現可能調査ではニーズ・アセスメントをより深化させるため、これまでの専門家によるトップダウン方式に代わり、異なる8つの社会集団に属する人々の考えを引き出す調査が必要であるとしている。また受益地外で何らかの影響を受けると考えられる社会集団に目を向けるとともに、弱者・貧困層の生活環境改善のために彼らに特段注目するとしている。この段階の記述で注意を引くのは、調査を進めるためにNGOの地域での組織化の機能に期待していることである。しかし、弱者・貧困層の組織化に際しては特に、記述されているように「適当なNGOと契約して(contract with suitable NGOs)」行なうことには問題がある。NGOの契約相手がFAPのコンサルタントにしる政府組織にしる、その段階でNGOはFAPの請負人になってしまうと考えられるからである。そのような契約関係は、村人やNGOの独立した主権を奪うことになりかねない。NGOが階層の利益を本当に考えて組織化を行っているかどうか、組織そのものの信頼性にも問題が出てくることになる<sup>(註12)</sup>。

以上に続くプロジェクトの段階でガイドラインが最も強調しているのはプロジェクト調整委員会(Project Coordination Committee:以下PCCと記す)の設置である。「住民参加」は個人や非組織のレベルから、正式に組織された利益集団の代表といったレベルに発展すべきである」として、プロジェクトの影響を受ける集団の代表者からなるPCCの必要性を説いている。しかしPCCの前提となる集団の組織化については、ガイドラインはここでもその方法について言及していない。もしNGOが契約ベースでこの仕事をするのであれば、「信頼

性の問題」が繰り返されることになるのは明らかである。

仮に組織化がなされた場合には、選ばれた代表がプロジェクトの最終段階まで出身グループの利益を代表してグループ間の衝突を解決したり、補償計画を立てることになる。人々がNGOの助けを借りずに自らを組織化し、内部で代表者を選出する場合は問題とならないが、代表者の選出に（NGOを含む）外部の力が働いた場合には「代表者としての資格」が問題になる。不利益を被るグループが受け入れ可能な補償計画を立てるためには、「代表者による交渉」が構成員の目から見て信頼がおけるものである必要がある。同様にグループ間の衝突の解決には、全てのグループが受け入れられる「社会的合法性」が必要となる。これはPCCが人々にとってどの程度合法性を持つものであると理解されるか、すなわち、組織化と代表者の選出がどの様に行われたかに関わってくる。一つでも合法性を認めないグループがあれば、PCCの決定が強力なグループに押されて決着がついたように見えても、突然のパブリック・カットといった形で衝突が表面化しうるであろう<sup>(註13)</sup>。

#### 2-4. 「住民参加」の現実

タンガイル県で行われているFAP20の区画化パイロット事業(Compartmentalization Pilot Project : 以下CPPと記す)のもとで、13,000haの土地が洪水管理の実験場となっている。プロジェクト地域は堤防で区切られ、水門によって洪水調節が行われるコンパートメントと呼ばれる区画に分割されている。FAPのプランナーは農業や漁業がこれらの小規模な単位で水管理されることによって、環境への負荷を少なくすることを期待しているのである。このプロジェクトが成功すれば、この区画化による洪水制御モデルが全国レベルで採用されることになる。

CPPは洪水制御の技術的方法としてのみならず、FAPにおける「住民参加」のモデルとして最も注目されているものである。しかしその実情は「ガイドライン」に沿った「住民参加」とはかけ離れたものとなっていると言ってよい。「住民参加」に対するFAPの消極的姿勢が住民に対する説明不足となって現れ、プロジェクトの実施に伴う移住や補償に関して不安を覚えている住民も多く、プロジェクトに反対する動きも活発である<sup>(註14)</sup>。

CPPの「住民参加」に対する消極的姿勢は、プロジェクトの発足時から見られる<sup>(註15)</sup>。CPPのニーズ・アセスメントのための人々との話し合い(public consultation)は1992年1月中旬から4ヶ月間に渡って行われた。その結果、タンガイルの大部分の村人が必要と認めたのは「乾季作を容易にするための雨季直後の排水改良」であり、「堤防工事を伴う区画化」ではないことが明らかになったのである。これを受けて再度の話し合いが5月28日から予定されていたが、この段階でFAP側が中間報告の期限切れを理由に公開討議を打ち切るという事態に陥った。1992-93年の建設工事は公開討議の経過に関係なく進められ、工事の落札は次の公開討議が開始される前に公示されてしまったのである。これ以後、タンガイルの人々は「区画化以外の選択」を自分達の意見として表明する機会を二度と与えられることがなかったのである<sup>(註16)</sup>。

この例がガイドラインに反することは明らかであるが、「住民参加」を声高に主張しながら、実はそれを望んでいないともとれるあいまいな姿勢はCPPのいたる所で散見され、管理運営段階における「住民参加」の象徴である洪水管理組織の構成についても見られる。CPP

の区画(Compartment)は、小単位(Chawk)と呼ばれる洪水管理のための最小単位がいくつか集まった準区画(Sub-Compartment:SC)がさらにいくつか集まって構成されている。タンガイルのCPPは137の小単位、16の準区画から成り立ち、それぞれが住民の代表を委員とする洪水管理組織を持っている。しかし、理解し難いことに小単位委員会(CC:Chawk Committee)の構成員は農民のみで、女性・漁民・土地無し農民といった階層の代表が送り込まれていない。全ての階層の人々が委員として参加しているのは、準区画水管理委員会(Sub-Compartmental Water Management Committee:SCWMC)からである。女性や土地無し農民といった弱い立場にある階層が、自分達の生活に一番密着した地域に関する発言が許されていないのである<sup>(註17)</sup>。CCでなんらの権限も与えられず、NGOや政府の調停の元にSCWMCでのみ与えられる「管理された発言権」は、そのまま「管理された住民参加」を意味している。ガイドラインで強調されたはずの弱者救済の理念は、ここでは窺うこともできない。CPPの「住民参加」に対する姿勢がここに端的に現れていると言えよう。

## 2-5. 真の「住民参加」をめざして

FAPの「住民参加」をめぐる問題が明らかにされる一方、政府の計画作成に「住民参加」を実現した例として環境管理事業計画(National Environmental Management Action Plan:以下NEMAPと記す)が環境問題専門家やNGOから高く評価されている。NEMAPはバングラデシュの環境問題を明らかにするための手段として、NGOの助けを借りて全国23の村々で集会を開いて村人の意見を積極的に集めるとともに、専門家会議や管区・全国規模でのワークショップを開催して徹底した議論を行った<sup>(註18)</sup>。バングラデシュでは恐らく初めてと思われる政府とNGOが一体となり、広域に渡る意見調査が実施されたのである。

NEMAPの農村集会(Grassroots Workshop)は、公の場で発言することに不慣れな人々の参加を促進させるため、NGOなどの地方組織の仲介によって開かれた。各集会の討議は二日間に渡って小さなグループ毎に行われたが、識字者と文盲は互いの違和感を抑えるために別のグループに分けられた。また、参加者の半数以上は女性で、男性と別の会場で会合を持った。グループによる話し合いでは、訓練を受けた進行係りが(1)参加者の直面する環境問題を明らかにする質問を行い、(2)最も重要と感じている10の環境問題を順位を付けてリストアップさせてその理由を尋ね、(3)それらの問題の解決方法を、個人・地方行政・国家行政のレベルで尋ね、段階的に問題の所在から解決方法までを明らかにするという方法がとられている。集会の目的は問題の解決そのものではなく、NEMAPがその問題の所在を認めて、記録することにあつたのである。NEMAPのこうした「人々との相談」は「環境民主主義」の重要な第一歩と位置付けられている<sup>(註19)</sup>。政府とNGOの共同作業のモデルともなりうるこの「住民参加」へのアプローチは<sup>(註20)</sup>、FAPの(堤防方式による洪水制御という)内容がドナーと政府によってトップダウン方式で決定されたことと極めて対照的である。FAPの遂行に当たって真の「住民参加」を実現させるためには、政府自らが成功させた格好の例により多くを学ぶ姿勢が必要であろう。

NEMAPはバングラデシュ政府自身による「住民参加」の成功例であるが、次に「バングラデシュ農村開発実験(Joint Study on Rural Development Experiment:以下JSRDE)」の例を見る。JSRDEは公共性の高い農村開発プログラムの実施に際して、村全体を代表す

る組織「村落委員会」を設立し、「住民参加」を円滑に進行させることに成功している<sup>(註21)</sup>。

バングラデシュの農村には選挙で選ばれた村長はおらず、マタボールと呼ばれる在村のリーダー達が村のもめ事の処理や共同作業のとりまとめなどを行なっている。彼らは地方の役所に自ら足を運んだり、農業普及員など村で直接仕事をする役人（フィールド・アシスタント）との個人的な接触を通して、農村開発プログラムに関する情報と接する機会が多い。また、新しい農村開発プログラムを始める際には、マタボールから直接村の情報を集めることも多い。一般の村人に先んじて情報を得る彼らの中には、情報を独占し、物資や技術の普及サービスを自分だけが受け取る者も多い。そのためマタボールはこれまで「タウト」と呼ばれ、農村開発の妨げになる存在として烙印を押されてきた。しかし、D村（JSRDE活動対象村）のマタボール達が村の小学校の建設や定期市の開設のために努力してきた実績は否定できない。マタボールの持つこのような公共のために働く機能を活かしながら、そのタウト化を抑える鍵をJSRDEでは「情報の公開」にあると考えた。村人達の面前で農村開発プログラムに関する公共の問題を話し合わせるにより、マタボールによる情報の独占を防ぐとともに、「村」の意志決定の過程に一般の村人も参加することが可能になると考えたのである。

マタボール達が農村開発プログラムに参加する組織として、D村ではすでに「村落開発委員会」が設立されていた。この委員会のもとで公共性の高いプログラムが実施されてきてはいたが、村人の参加を積極的に進めたり、農業普及サービスの公平性を図ることなどは殆ど行なわれてこなかった。定期的に活動をしていたわけではなく、必要に応じて話し合いが持たれていたのが実態であったようである。また、D村を構成するパラと呼ばれる4つの地縁集団（北、中、東、南パラ）の内、南パラとそれ以外の3パラで別々に委員会が設置されていたため、D村全体の公共性が必ずしも図られていたわけではなかった。

JSRDEは、実質的活動のために委員の数を半分にすること、各パラから女性を参加させること、村全体を代表する一つの組織とすることを提案した。これに答えて全体集会在が開かれ、村人自身によって委員が選出された。各パラからほぼ均等にマタボールが選ばれ、女性4人を含む計17人が委員となった。ここに、「村落開発委員会」から、より広い行政サービスの受渡しや、インフラ整備など、公共目的のプログラムを村人全員の参加と監視のもとに実施していくことを目的とした「村落委員会」が設立されたのである。

「村落委員会」を受け皿として様々な農村開発プログラムが実施されたが、中でも最も効果を挙げたものは「行政サービスの受け渡し」である。バングラデシュでは農業改良普及員などのフィールド・アシスタントと呼ばれる政府の役人が農村を巡回する行政サービスが行われている。しかし来村の日時やサービス内容などが村人に伝わりにくいため、個人的つながりのある村人だけにサービスが集中する傾向がある。「村落委員会」はフィールド・アシスタント達を招いた定例の会議を行い、村人達の前で当該月の活動内容と次月の活動予定を述べさせることにより、全村人が等しくサービスを受ける機会を持つことを可能にしたのである。その結果、例えばこれまでは数人程度しか集まらなかった家畜の予防注射に数多くの村人が参加するようになるなど、大きな効果を挙げた。「彼らだけが知り得る情報」を「一般の人々も知ってしまう」という単純な事実こそが、村人の農村開発プログラムへの積極的な参加を可能にするとともに、マタボールのタウト化をも防いだと言える。FAPにおける住民参加のあり方をめぐる議論は「情報の公開」という原則の上でなされるべきであること

を、「村落委員会」による成功例が端的に示している。

「住民参加」を取り入れるためのフレームワーク作りとも言えるCPPは、FAPにおける「住民参加」の実情を露呈している。そこでは排水時期や排水量まで含む維持管理を、「住民参加」の名のもとに住民に負担させようとの試みがなされている。しかし、農業と漁業、あるいは農地の位置によっても必要とする水の量と時期が異なるなど、その条件は複雑である。結局は地域の権力者の都合のよいように操作される可能性が高いと言わざるをえない。大規模に水をコントロールすることに未経験な村人に対して、地域の権力構造を越えた水管理の実現を望むのであるならば、「住民参加」に対するCPPの姿勢は全く不十分と言わざるをえない。話し合いを拒否し、情報を正しく伝えようとしないうる現状を黙認しながら住民を責任ある管理主体に追いやるのであるならば、CPPがその責任を自ら放棄したと捉えられても仕方がないであろう。政府とドナーが一体となって「住民参加」に対する責任ある態度を取らない限り、FAPの成功はありえない。

### 3. 農業協同組合による集落の組織化と住民参加

#### 3-1. 農業協同組合

本節は、住民参加の観点から、農村開発の流れを概観し、最も重要な役割を担った農業協同組合の組織化が抱える問題を扱う。さらにバングラデシュでの農村開発における「住民参加」という観点は、地理的領域の問題としてはいかに捉えられてきたのかという点を考察する。

バングラデシュが誕生する母体であったインドにおいては、農業協同組合の起源は農業金融のための組織づくりにあった。飢饉によって困窮した農民が種子などを確保し、農業生産を継続するための農業金融整備の流れの中でインド初の協同組合法として1904年信用協同組合法が成立した。当初は、ライファイゼン型組合を手本とし、組合員自らの儉約と自助を目的とするものであったが、次第に生活や農業経営・生産方法の改善を目指す方向へと傾斜していった。独立後インドでは、パンチャーヤットと協同組合の2つの組織によって農業および農村開発が担われることとなったが、長い伝統を持つパンチャーヤットを重視した政策が採用されていった。

インドと対比させたバングラデシュの政策は、協同組合の組織化を通してなされた点に特色があった。農村の既存の権力者を排除し、行政の指導・管理下で集落の伝統的組織には依存しない新しい組織を育成する傾向が強いと言える<sup>(註22)</sup>。独立後の東パキスタンは、2万6千余りの信用組合を含む、多くは破産状態の3万2千余りの協同組合（Primary Cooperative）を継承した。東パキスタン時代を経て、1971年の独立を達成する中で、バングラデシュにおける協同組合は、1904年の信用協同組合の歴史を継ぐ協同組合と農業・農村開発政策の担い手として積極的に組織化された農業協同組合との2つの形態で再組織化されていった。前者の協同組合は、地方政府・農村開発・協同組合省中の協同組合局の管轄となった。信用農協、酪農協、漁業農協などからなり、三段階制の系統をとる。以下、後者について述べる。

東パキスタン時代、1959年に開設された農村開発研究所（Academy for Rural Development）は、二段階制の協同組合の組織化を開始した。所長であったA・カーンの強力なリ-

ダーシップによって1961年11月にコミラ県にコミラ・タナ中央協同組合が営業を開始した<sup>(註23)</sup>。発展途上国の開発モデルとして高く評価する長峯によれば<sup>(註24)</sup>、このコミラ・モデルは4つのアプローチから構成されたものである。すなわち、(1)タナ（行政の単位で郡）を開発の基礎単位として「タナ研修・開発センター」を設置し、出先機関を集め、各省の事業間調整を促進する。同時に住民の代表に組織的事業の推進や基礎的な技術の研修機会を与える。(2)小農を中心とする協同組合を単位農業協同組合（KSS）とタナ中央協同組合（TCCA）との二段階構成として組織し、複層的な計画と実施の体制を作る。(3)政府の農村開発小規模公共事業（Rural Works Programme）の推進に当たり、事業選定とその実施管理をタナに任せる。(4)その他、灌漑水路建設の土木工事や完成後の維持管理にタナの住民を動員し、自主的な協働組織を育成する。

単位協同組合の結成にあたっては、自立性を持つ組合の形成が重視された。政府の登録を受けること、週例集会へのメンバー全員の参加、タナ中央協同組合で毎週開催される組織者・技術普及員の研修に信頼できる代表を選出し、リーダーとして育成すること、会計簿の適正な管理などが要請された。

コミラでの経験は、1971年から開始された統合農村開発計画（IRDP）によって全国への普及が計られ、二段階制協同組合は、第一次五カ年計画期（1973-78年）に大幅に拡大した。この時期には食糧自給を達成するための生産力の向上（「緑の革命」）が重視され、コミラ・モデルにおけるタナ中央協同組合の教育・トレーニング重視の路線から離れていった。また組合員の貯蓄による資金形成と信用事業は、コミラ・モデルの核心である自立性を支える重要な基盤であったが、この機能の大半は商業銀行に移管された<sup>(註25)</sup>。こうして新しい協同組合の育成・組織づくりという観点は、高い農業生産力の実現のための農業投入財の供給とそのため技術普及を目的とした訓練と組織づくりに重点が移っていった。結果として、近代的灌漑施設の普及こそがコミラ型及びIRDP型協同組合がなした最大の成果であったと言える<sup>(註26)</sup>。

1980年末でタナ中央協同組合は267、単位農業協同組合は39,010の数に達した。全国平均で1中央協同組合の下に146単位農業協同組合が組織されたことになった。単位農業協同組合は、51,665の村落の中で61パーセントに当たる31,673村落において組織された。同時に統合農村開発計画によって任命されるタナ開発（プロジェクト）官と外部からの開発資金援助への依存が強まり、計画・実施や貯蓄で得た自己資金による融資というTCCA-KSSが本来重視した自立性が失われていった<sup>(註27)</sup>。さらに1982年に統合農村開発計画（IRDP）は、地方政府・農村開発・協同組合省の官僚が組合経営に参加する形に改組され、名称はバングラデシュ農村開発公社（BRDB）と改称された。

一方、コミラ・モデルを生みだした農村開発研究所（BARD）は、集落全体をおおう単一の組織を育成し、集落に複数存在する既存の組織を集落レベルで協調・統合させる方向での模索を開始した。

### 3-2. CVDCSタイプ組合の展開

農村開発研究所は、1975年に村落総合開発計画（Total Village Development Programme : TVDP）というプロジェクトを導入した。CVDP（Comprehensive Village

Development Programme)と名称が変わり、88年までに40の集落で協同組合を設立し、組織の充実化への努力が続いた。新たな原則に基づくこの協同組合は、89年から91年までは国の開発計画の年次計画における特別計画として取り上げられ、91年から開始された第4次5カ年計画において80カ村に対象が拡大された。従来の協同組合は、村落社会を構成する貧困層を小規模農家、土地無し層、土地無し女子層などと分けし、同一社会階層が単位協同組合を組織し、各々に特定された固有の施策を実施する「ターゲットグループ方式」に従っていた。しかし、CVDPでは、こうした従来の協同組合の組織化原則によらず、これら既存の組織を傘下にいった集落単位の協同組合(Comprehensive Village Development Cooperative Society : CVDCS)一つを組織化した点に特色があった。この組織は、一方では従来のコミラ型協同組合の枠内で二段階方式を踏襲し、協同組合として活動の強化と、他方では、政府行政サービスを効果的に享受するためにタナ(ウボジラ)行政との連携促進が重要視された。

CVDCSの重点は以下の点に置かれた<sup>(註28)</sup>。(1)集落の持つ便宜性、公共性を高め、識字教育、家族計画、保健などの社会開発的ニーズの村落における充足、(2)集落資源の最大限の動員による農業、非農業の雇用の増大及び所得の向上、(3)協同組合の自己資金の増加、(4)人的資源の充実、(5)開発における女性の参加の促進、(6)開発の成果の公平な分配である。

こうした組織化が目指された理由として主に次の2点に対する反省があった。第一に、「ターゲットグループ方式」では、特定グループを対象とした施策の間の腑分けが難しく、実施に重複が生じ行政効率の低下になる<sup>(註29)</sup>。第二に、政策の対象とされる貧困層は、現実的には地主や富農が存在する村落社会で生活し、生産活動に従事しているので、施策対象を特定し地主や富農層の影響を排除するという当初の目的は実現されず、かえって彼らの直接または間接的な影響力が行使される余地を残したことである。

「ターゲットグループ方式」による開発は、過去20年間に広範に実行されてきた。しかし、バングラデシュの農村の状態は大きくは変化していない。協同組合育成の現場から次のような悲観的な総括がある。すなわち、家族の絆が崩れ、価値観や道徳観が変容した。村落社会の共同性が崩壊してしまったというものである。この原因はバングラデシュの農村開発における外国援助依存体質から発生する固有な困難に求めることができる。1960年代、70年代には農業生産力重視の政策が採用され、分割的、部門別、対象別の開発が援助供与国・組織によって増長されたことに主要な要因の一つが求められるとされる<sup>(註30)</sup>。

第4次5カ年計画(1990-1994年)の後、政府は『バングラデシュの参加型開発の展望1995-2010』という15年の長期見通しを発表した。従来の分野別「ターゲットグループ方式」が成果を上げ得なかった最大の欠陥は、施策を実施するための住民レベルでの制度・組織に対する認識が欠けていたことであると総括している<sup>(註31)</sup>。「地方レベルでの参加計画」の章では、ボトムアップ方式とトップダウン方式との統合が論じられている。県(district)レベルの計画と草の根レベルでの住民参加の経験を統合する観点から農村開発研究所によるCVDCSの経験が注目されている。同様に、組織化の観点から、既存の組織の代表を参加させた村落開発委員会を設置し村落の計画を立案させた過去の試みから学ぶ必要も同時に指摘されている<sup>(註32)</sup>。

3-3. A村における協同組合による集落組織化の可能性

一集落における農業協同組合の組織化の試みを基にして協同組合を核にした集落の組織化の問題点を考察する。この調査村は農村開発研究所があるコミラ県に位置する。1986年から90年にかけて「バングラデシュ農業・農村開発研究 (JSARD)」(フェーズI) と呼ぶ基礎調査、92年6月より95年12月にかけて「バングラデシュ農村開発実験 (JSRDE)」(フェーズII) と呼んだ「アクション・リサーチ」型の研究援助を行った<sup>(注33)</sup>。

A村の1995年現在の世帯数は75世帯である。集落は数個の屋敷からなるバリと呼ばれる17の屋敷群から成り立っている。バリは地縁的空間であり、日常生活において大きな意味を持っている。他方で、農作業や冠婚葬祭、土地所有・相続などにおいては、父系血縁集団グシュティの影響が大きい。A村ではグシュティは12を数える。表1はグシュティ別に土地所有状況を概観したものである。全体としては、土地無し世帯が18戸、24パーセントである。コミラ・モデルにおいてターゲットとされた0.5エーカー以下で見れば、38戸、51パーセントと世帯の半分を占める。BとLのグシュティでは、全ての世帯がこの土地無し及び0.5以下層に属している。Dグシュティ7世帯中6世帯がこの階層に属する。この村の土地は、C、E、Kの3グシュティによって半分以上が所有されている。土地所有規模におけるグシュティ間の格差は大きい。

表1 規模別の土地所有状況

(1995年4月)

グシュティ			A		B		C		D		E		F	
	規模(エーカー)	世帯数 割合	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積
00	18	24			2		1		6		1		2	
0.01-0.49	20	27			4		5				1		3	
0.50-0.99	14	19					4				2		1	
1.00-2.49	14	19					1		1		5			
2.50-4.99	8	10	2				2				1			
5.00-	1	1					1							
合計	75	100%	2	2.96	6	0.24	14	18.55	7	1.02	10	11.65	6	3.63

グシュティ	G		H		I		J		K		L	
	規模(エーカー)	世帯 面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積	世帯	面積
00			3		2				2		1	
0.01-0.49			1		1		1		1		1	
0.50-0.99			2		1				3			
1.00-2.49	1				2		2		1			
2.50-4.99					1				3			
5.00-	1											
合計	2	4.18	6	1.62	7	4.97	3	3.12	10	16.27	2	0.06

出所) 河合ら作成.

フェーズI期の調査活動の体制が整った頃、住民の間によって集落に存在した頼母子講的な貯蓄組合を再建しようとする機運が盛り上がった。1987年12月に参加者76名に達する組合が結成された。過去の組合は、政府未登録の貯蓄組合であったが、Fグシュティに属する村の有力者の組合長が出資金と預金を横領してしまったため、自然消滅した形になっていた。プロジェクトとしては再組織化を集落の一つの動きとして観察するにとどめていた。Kグシュティの一員でプロジェクト雇い上げの調査補助員がこの組合の事務係り（マネージャー）となった。マネージャーを含む8名が役員会を結成し、他の6名のグループが家を回って週貯金を呼びかける集金を担当した（表2参照）。貯金と出資金の運用として、リキシャを3台購入し、土地無しの組合員に貸与した。利息が確保されるように返済額を設定し、月極の定額支払いによってリキシャの所有権が与えられる仕組みで、コミラ県の協同組合ではよく採用された事業であった。リキシャ融資は収益があがり組合活動に対する村人の関心が高まった。

1987年の組合の再建から2年程は大きな変化がなく運営されていた。子山羊を購入しそれらを肥育して売するための300-500タカ程度の小口の融資をいくつか行った以外は特別な活動はなく、プロジェクト第Iフェーズ終了時90年までの間は上記の調査補助員が組合事務を担当していた。

表2 村内の委員会役員（1995年4月）

個人番号	第1次組合	第2次組合	ユニオン 連絡会議	モスク 委員会	村仲裁 (マタボール)	第3次組合	グシュティ
1	組合長	組合長			○		C
2	副組合長	副組合長	○	委員	○	副組合長	A
3		マネージャー					K
4	役員	役員		委員	○		K
5	役員	役員					B
6		役員	○			役員	E
7	マネージャー						K
8	役員						C
9	役員						K
10	役員						J
11		役員	○			役員	C
12		役員	○			役員	F
13			○	委員長	○		K
14			○				H
15			○				B
16				幹事			他集落
17				委員	○	○	F
18				委員			C
19		役員		委員			C
20					○	組合長	K
21						役員	G
22						役員	I
23						役員	K
	*他、6名の 集金係り						

出所) 河合ら作成。

約2年間のギャップの後、プロジェクト第IIフェーズ開始直後の1992年8月、Cグシュティに属する組合長が、過去2年の間に貯金を帳簿に記載せず借用していたことが帳簿の記録と通帳残高などを調べた結果明らかになった。不正に融資された金額をまず返済させた上で、92年8月中に組合活動を再開することになった。

第IIフェーズでは住民のニーズを充足しうる組織作りの方策を現場で住民相互の話し合いの積み上げから見つけることに目的の一つがあった。意図的に村雇い上げ調査補助員に組合のマネジャーを兼ねさせ、組合活動を積極的に支援した。目的は、集落の組織化を協同組合を核にして進めることが可能かどうか、問題点はどこにあるかを見つけ出すことにあった。このために未登録のままになっている組合を登録させた。二段階制の中央協同組合での研修、会計監査によって組織体質の改善が可能となるものと考えた。

農村開発研究所が、試行的に組織化を開始していた前述のCVDCSタイプの協同組合としてタナ協同組合官(TCO)によって登録がなされた。92年8月より9月までに組合員数86名、村全世帯75世帯のうち未加入は10世帯となった。

しかし、2年半後95年4月に前回と同じ組合長による不祥事が見つかった。組合長による不正融資と今回は組合の事業に関連して「横領」が加わっていた。以下、事実経過の要約とそれに対する考察を行う。

### 3-4. 組合の事業活動

95年3月現在で出資金20,640タカ、貯金額29,593タカ、合計50,233タカに達している。事業活動は、表3に示されるように、用益権を設定した土地を担保にした融資(Land mortgage)とリキシャ購入の融資を除けば150から1000タカ程度の小口の融資である。ただこうしたいわば頼母子講の融資はこげつきもなく順調に運営されているのと対照的に、耕耘機による賃耕や養魚など組合が主体となった事業は失敗している。

表3 A村協同組合の貸付事業の概要

種 類	貸付回数 (回)	貸付総額	平均貸付額 (単位：タカ)	回収総額
養 鶏	17	5,100	300	5,935
マット編み	4	2,000	500	2,290
漁網編み	3	450	150	480
竹細工	5	2,500	500	1,250
魚小売り	7	5,500	785	4,225
行商・商売	30	29,300	977	13,800
リキシャ	11	43,920	3,993	48,875
農地担保	8	54,000	6,750	22,820
計	85	142,770	1,744	99,675

出所) A村協同組合資料から矢嶋ら作成。

注1) 対象期間：1992年7月28日～1995年3月31日。

2) 上記期間において、85件の貸付が36世帯(村内31世帯、村外5世帯)に行われた。平均貸付額の計は同一8種類の貸付全体における平均額である。

耕耘機の賃耕事業では、受領した賃耕代収入額の記録が残されず、収入の全額は把握できなくなっていた。支出については領収書が保存されておらず、ノートの簡単な記録が残されていた項目中で燃料費が実際の使用量を水増ししていたことが分かった。支出の大半を占めた修理費についても水増しが見られた他、新品の耕耘機の1年間の使用にしては異常に多い修理費の支出が計上されていた。協同組合事業の欠陥が端的に示されたと言える。

モスクの財産である池を組合の事業で借り、魚の養殖を行った。モスク委員会のもとで行われた養魚の場合は毎年多額の利潤があったがこの事業でも損失が生まれたのである。協同組合が行う事業の難しさが分かった。

### 3-5. 改善の方策

こうしたことが判明した後の対応である。Cグシュティに属するマタボールの一人である組合長の「不正」のチェックを行ったのはKグシュティの別のマタボールであった。バングラデシュの村落では、集落の複数のリーダー達は互いに牽制しながら、必要があれば協議するゆるい評議会を作っている場合が多い。マタボールの評議会が持つ牽制力は情報が一般の村人に伝わり、村の世論を喚起することで生まれている<sup>(註34)</sup>。従って、マタボール達が密室での協議をせず、村人の意見を引き出すようなチェック機能が働く状況を作り出すことが重要となる。このため一般の村人が知ることができるよう「情報の公開」が計られる必要がある。組合の週例会集もその一つであるが、現在A村に設置されている掲示板を有効に活用することも考えられる。分かり易い形式での経理報告を定期的に行う努力が大切なこととなる。住民が自ら「にらみを利かせ」なければならないのである<sup>(註35)</sup>。

事業は、「不正」の温床ともなり、経営の難しい事業は行わず、集落を対象とした頼母子講的な信用中心の協同組合に変えていくことが組合集会で出された結論の一つであった<sup>(註36)</sup>。中央協同組合の監督業務は、掲示板と週例会集によって簡単な経理の報告が「公開」されているかどうかのチェックを中心に行う方向での改革が望まれる。

### 3-6. 協同組合組織から集落のための単一組織へ

協同組合の組織化を通して営業を堅実化させ、組合員の生活や教育、保健などの社会開発的事業へと活動を拡大していくことができるであろうか。長峯は、パキスタンのダウザイ総合農村開発事業を成功に導いた基本要因として以下の5つをあげた<sup>(註37)</sup>。この要因に照らし事例村における可能性について考える。

すなわち、(1)事業実施区域の設定、(2)農民の基本ニーズの発見方法、(3)農民の「規律ある」組織化、(4)権力者の介入の排除、(5)官僚機構がもつエネルギーの積極活用である。

事例村においてもこうした中心となる重要な問題との遭遇とその解決の模索の中から組織化が進んできたことが分かった。この重要項目に沿った整理をする。

#### 3-6-1. 事業実施区域の設定

プロジェクト第Iフェーズの調査によって明らかになった集落機能が営まれる地理的領域(パラ)を事業の対象地域とした<sup>(註38)</sup>。

しかし、このパラを単位とした協同組合の登録に関して隣村であるP村農業協同組合との

間に紛争が生じた。P村農業協同組合は、A村をもその領域（operational area）下に、4モウザ（徴税の単位）5集落（パラ）を一組合として92年1月にBRDBの管轄下の組合として既に登録され、A村住民の数名も加入していた。P村の組合長は、政府のプロジェクトは登録組合を通して実施せねばならないと主張し、援助資金の誘致合戦の相を呈した。さらに、一つの組合の領域が確定されることによって、(1)営業領域には同一種の協同組合は認められない、(2)補助金によるDTW（Deep Tube Well：深管井戸）の建設場所が限定されるという制度上の障害が明らかになった。

プロジェクト側の対応は、P村に出かけて集会を開き、プロジェクトの目的を説明した。こうした集落の領域という問題の発生にともないA村では住民の間に「我が集落」という意識の高揚が見られた。行政のサポート・介入無しでは集落レベルでの組織の育成は不可能であると認識し、開発単位の設定の問題を痛感することになった。

### 3-6-2. 農民の基本的ニーズの発見方法

第IIフェーズの目的を説明するために92年8月からプロジェクトの代表、農村開発研究所の共同研究者と集落住民との集会を数度持った。プロジェクトの具体化は、協同組合の週例集会の席において集落の発展に必要なと思われる事項及びそれを達成するための方法について話し合うことから始まった。彼らのニーズとしてまとまったものが以下である。DTWに対する必要度が最も高く、次いで電化、組合所有の耕耘機導入であった。DTWに対する住民のニーズは、コミラ型協同組合による灌漑施設導入と機械化による商業的稲作の成果を間近に見ていたことに大きな影響を受けたものであったと考えられる。DTWと電気の導入の具体的な方法を検討する2つの小委員会の設置を決めた。しかし、DTWへの補助金が削減され、負担金が増加したことで計画は断念された<sup>(註39)</sup>。電化という目標によって組合事業を中心とする経済機会の拡大というニーズと平行して社会開発的ニーズを引き出したことが、9割程の加入者を得る要因の一つとなったと考えられる<sup>(註40)</sup>。

### 3-6-3. 農民の規律ある組織化

具体的行動は以下のように誘導した。CVDCSの枠内での登録とする。登録後補助金の対象となるDTWの設置を計る。DTW設置委員会は、隣村での成功例（450フィート以上）とともにユニオン内の失敗例についても調査し、報告を行った。プロジェクトが提供したテストボーリングの結果を踏まえて自己負担金の拠出が始まった。政府が補助金の削減を決定し、プロジェクトが援助に応じなかったのでDTW設置は中止せざるをえなくなった。しかし、中止によって組織の運営能力に見合った事業の実施と現段階で可能な農業技術の改良に目を向けさせることになり、「在地の技術」に基づく自助努力の方向を確認することができた<sup>(註41)</sup>。

95年11月現在で組合員は、75世帯中66世帯である。残り9世帯は、世帯主が恒常的に出稼ぎに出ていて老人だけが残され、その他の家族全てが出稼ぎ先で生活している老人世帯やもの乞いの世帯などである。集落で生計を立てる住民のための協同組合という観点では、ほぼ全世帯が加入したこととなった。組合の組織化の過程で観察された集落組織の特色とプロジェクトによる組織育成のための誘導についてまとめる。

(1)A村の社会関係には、地元（土地っ子）と他所者との二派閥の対抗関係が存在していることと、マタボールと呼ばれるグシュティの代表と目される人物が村のもめ事や全体に関する事柄を協議して決めている点に特色を持つといえる。

(2)他の調査村とくに先進村の見学や当該プロジェクト以外の模範協同組合の訪問や農村開発研究所の見学を企画し、グシュティ関係を考慮して参加者を決め、実行した。

(3)先進調査村P村のリーダーによって組織された調査団によってA村調査を行った。P村リーダーの発案で、野菜栽培を見学させた上で野菜の苗を提供し、P村リーダーによる移植の指導を行った。最初は、まったく反応は無かった。これに対し、P村の調査員はA村人に対して「怠け者」「遅れている」などと蔑視した。これを受けてA村には対抗意識が生まれた。これが開発に対する潜在的な意欲となっていくと考えられる。こうした行事の中で長期的に見れば有益な交流があった。

観察と関与とによって得た知見を基にして、住民の村意識を「育成」することを目指し、(a)村意識を支える制度や、(b)その物的基礎を構築することを考えた。当面は協同組合への全員参加を目的とし、ほぼ達成された。これは集落（パラ）社会を活性化させるためマタボールや地縁の関係バリや血縁関係グシュティを考慮した委員会構成を考えたことによる。

村意識を支える物的な支えとして、当面は調査事務所かつ組合事務所として使用し、最終的には日本の公民館的機能を持った「コミュニティ・センター」として集会その他に使用できる建物の建設を考えた。こうした建物は村人にとっても必要と感じられ、簡単な小屋を作っていた。今回プロジェクトが援助して建設した建物は煉瓦・トタン屋根づくりのものであった。補助資金を提供したが、建設小委員会をつくり、設計に対する意見や住民の建設作業への参加を促した。(a)建物の敷地の寄贈、(b)立木（木材）の寄贈、(c)労働の提供があった。煉瓦工や大工は職人を雇ったが、土掘りやセメント運搬などは住民の労働提供を受け、小委員会のもとで組織するなどの成果があった。これによって補助資金が減少したとともに、建物は共有の財産という認識を増長させることができた。

敷地と建物以外で共有財産を増やすことを考え、モスクの庭とユニオンの道路の脇にマホガニなどを植樹した。植樹の管理による共同意識の高揚と成長後売却して組合の収益に加えられることが期待される。しかし、子山羊や牛の管理がルーズで苗木の大半が食べられてしまう結果になった。子山羊の飼育などが土地無し層の婦人や子どもが小銭を得るための最良の手段である現段階ではこうした植樹は無理であったと考えられる。一方、竹籠で苗木を保護したり管理係りを決めるなどの努力も観察された。

教育や保健衛生など組合の活動に「公共的」性格を付与するという点では極めて不十分であった。こうした方向で進展があれば、組合によって地方行政の提供する機能・サービスの効率的な受け取りを講ずる方向が可能であろうと考えられる。また、行政からの働きかけが、こうした村人の対応を誘導するという相互関係が生まれていくものと思われる<sup>(註42)</sup>。

#### 3-6-4. 権力者の介入の排除

協同組合の幹部・役員による不正融資とその解決策として、上述したように住民が目を利かすことでマタボール相互の牽制力を発揮させる。2-5のD村村落委員会の成功例で示したように、A村においても「情報の公開」がその鍵をにぎることが確認された。

### 3-6-5. 官僚機構がもつエネルギーの積極活用

各省の先機関はタナに配置され、住民に最も身近な地方行政組織であるユニオンとの連携を欠いている。このため、保健・衛生、教育、農業技術など日常的に必要なサービスが、住民の必要に応じて提供されるのは極めて難しい。「タナと集落のリンク」を計るためにユニオンで集落の代表とタナの行政スタッフとの連絡会議の開催を試みた。官僚機構が現時点で持つ行政サービスのポテンシャルを活用することは、第IIフェーズの重要な課題の一つであり、矢嶋らの研究を参照されたい<sup>(註43)</sup>。

## 4. 小 括

参加型開発が開発援助の場においていかに具体化されているのか。いかなる現状分析、基本方針・目標の設定、手段の決定と設計、実施手順、事後評価に従えば参加型開発が可能であるか。これを一般化するのは困難である。

開発の現場での経験や調査研究の蓄積、発展途上国の開発担当者との共同研究や研修などの積み上げによって開発援助の手法に関する研究が急速に進展している<sup>(註44)</sup>。こうした成果の中で、名古屋の国連地域開発センターにおいて発展途上国の地域開発担当者を対象とした研修と開発計画策定の現場での調査研究の中心的存在であった長峯の研究は、今日の開発援助協力の課題である参加型開発に関する経験を一般化しようとする際の最良の研究の一つであると考えられる。

本稿の課題に関して次の三点が重要である。第一点は、開発を推進する最も基本的な主体は政府と民衆の二者であるとする認識である。すなわち「政策的意思決定への影響力という観点から資本家や地主などの富裕階層を考慮に入れねばならないが、第三世界諸国の場合、全人口の過半を占める農民（その大半は貧しい）の願望とニーズは何にも先駆けて尊重されるべき開発政策の出発点にはかならぬ。一方また全国民を代表する国家の意思として公共行政を執行する権力の中核という意味において、政府の役割は決定的である」とする考え方である<sup>(註45)</sup>。

第二点、国家レベルで構想された開発政策は、国内各地での資源配分計画として「整合的な複数の事業計画」に分割されなければならない。これがトップダウン方式である。他方、住民のニーズに基づき開発計画を積み上げるボトムアップ方式がトップダウン方式に対立する。重要な点はこの双方が必要であるという認識である。すなわち「いうまでもなく、中央政府の開発政策と国民大衆のニーズとを整合的に結びつけるのが開発計画の基本的な役割であるから、現実の開発行政の運営上はトップダウン過程とボトムアップ過程の双方が必要であり、いずれかの側面が欠けていても開発計画は本来の目的を達しえないことになる」のである<sup>(註46)</sup>。

第三点は、援助計画を推進するうえで、この基本的な二つの方式間との接点は、地理的領域として把握されるという判断である。トップダウン過程とボトムアップ過程とが接合し、開発計画が実施される地理的な開発の単位がきわめて重要なものとなる。「小開発推進区域」の概念の提唱である。政策と資源配分計画の全国的整合性と、計画の実施を保証する体制づくりのシナリオとして住民ニーズ、地域資源、人づくり、労働提供を含む住民参加などとい

うボトムアップの視点とが、最も密接に重なる地理的領域が決定される必要がある<sup>(註47)</sup>。

## 注

1. 日本もこの調査に参加し、構造物とソフト的対応を組み合わせた中間的な対応策を提案している(JICA [1989]).
2. FPCO [1994 : S2-S3].
3. 今日の動きとしてインターネットでもFAPに反対する人々のホームページがいくつかあり、例えばLike-Minded Environmental Activists Groupは“FAP NEWS FILE(1996)”の購読を世界中に呼びかけ、IRN(International Rivers Network)という団体のホームページには33項目に渡る反対理由が記述されている。
4. BARC [1989 : 1-14].
5. FPCO [1992 : 3-14].
6. World Bank & Govt. of Bangladesh [1992 : 21].
7. Ibid.
8. Ross Hughes et al. [1994 : 64].
9. Shapan Adnan et al. [1992 : 56-57].
10. FPCO [1993 : 380-405].
11. Shapan Adnan et al. [1992 : 59].
12. 「交渉するための独立した組織的基盤無しには、人々の代表がFAPのオフィシャル・ライオンに吸収されてしまう危険性がある」と指摘されている(Ross Hughes et al. [1994 : 62]).
13. Shapan Adnan et al. [1992 : 60-62].
14. Kelly Haggart (ed.) [1994 : 128-129].
15. Shapan Adnan [1995 : 12-13].
16. 当初コンサルがまとめた「選択肢」は、A.既存水路の浚渫によるモンスーン前後の排水改良と魚類の移動路の確保、B.水路浚渫に伴うモンスーン季の洪水の危険性を減じるために、Aに加えて河川や水路の流入地点に狭窄部を作る、C.AとBに加えて流入地点における水門設置とより高度な洪水制御のための堤防の設置、D.完全な洪水制御の四つであった(Shapan Adnan et al. [1992 : 75]).
17. 「CPPの報告では、あたかも小単位では農民だけが住んでいて、そのレベルでの水管理は彼らにだけ利益があるような印象を与える。しかし、小単位は単に水文環境の単位ではなく、他の様々な職業に従事する人々や利益集団からなる社会的単位でもある。したがって、多様な職業や利益集団を効果的に「住民参加」へと導き、彼らの利益を守るためにCPPは、小単位での彼らの存在を強調し、準区画とそれに続く区画での管理に於ける彼らの立場を構築するべきであった」との指摘を受けている(The Schulte Nordholt Mission [1995 : 14-15]).
18. Ministry of Environment and Forest [1995 : 5-6].

19. Kelly Haggart (ed.) [1994 : 220].
20. NEMAPの成功がFAPに与えた影響は次の例からも理解できる。第4回FAP会議の「住民参加」に関するセッションで、オランダ外務省アジア部長はNGOが持つ草の根レベルでの「住民参加」促進能力を評価した上で、活動資金を外部依存しているための継続性の不確かさを指摘し、水資源部門における「NGO協力のガイドライン」を作ること提案している(Shapan Adnan [1995 : 67].
21. 安藤・内田他 [1995 : 39-56].
22. 長峯[1985 : 115-116].
23. Hye [1993 : 1-4].
24. 長峯[1985 : 115-117].
25. Hye [1993 : 65].
26. Hye [1993 : 71]. 「コミラ・モデル」の特色は、従来の県のレベルでの行政機構を郡(タナ)レベルまで降ろし(地方行政の分権化)、郡レベルでの集中・統合を計り、農村開発の中心に据えた協同組合運動を全面的に支えた点にある。また、開発を阻害している様々な要因を検出するための現場での研究・調査活動と組合の運営責任者および普及員にたいする継続的な教育を重視した点も大きな特色である。こうした開発戦略は、タナ中央協同組合が傘下の単位農業協同組合を指導・援助する形で実施された。

「コミラ・モデル」の意義は、この農村開発の政策的実践がタナ中央協同組合と単位の二段階制として実施された点にのみあるのではなく、開発手法として「担い手」の性格の社会科学的認識とそれに基づく「担い手」の創出が、きわめて組織的・合理的になされた点にもある。パキスタン政府は、ひとつのタナをこの手法の実践の場として社会学、文化人類学、農村開発学の専門家に開放し、自由な関与を認め、行政がその提案を施策のなかに具体化していくための行政権限を郡の開発実験の主体に付与した。こうした「社会科学的実験」をモニターし、確認された成果は、全国レベルでの普及のためにマニュアル化されていった。これは、開発拠点に集中した投入を行い、次にその成果を普及していく開発手法であった。

こうした手法の開発は、アメリカの関与がなければ実現しなかった。アメリカのミシガン州立大学はフォード財団の要請によってこの開発手法を立案し、それを実践するために東パキスタンに代表団を送った。パキスタン政府は、1958年に科学的手法を実践に移すために社会学者を中心としたアカデミーの設立を決定し、翌年に活動が開始された。政策の立案、実施にアメリカの大学から多数の学者が参加した。このアカデミーの初代所長アクタ・ハミッド・カーンは、このように「開発の担い手を創出する教育というのは、英領インドのイギリス人から受け継いだものと違って新しさがあつた。『教育の場』(アカデミー)に学者、行政官を集め、開発の現場で働く普及員などと意見を交換し、問題を討議する場を与えながら継続した教育を行うことは印象深い」と述べている(Khan [1983 : 105])。

こうした農村開発における「社会科学的実験」は、第二次世界大戦後のアメリカのアジア政策を特色づけるものの一つであり、当時のアメリカとパキスタンの友好関係の存在なしには考えられない。画期的な成果をあげた技術革新(「緑の革命」)とこの制度的

側面に関する「社会科学の実験」はアメリカのアジア政策を支えた地域研究の一要素であった。

27. Hye [1993 : 89-90].
28. Planning Commission [1991 : X6/8-6/10].
29. Planning Commission [1991 : X6-8]、Obaidullah [1993 : 267].
30. Obaidhulla [1993 : 278-281]. バングラデシュの農村開発の流れにおいて、「ターゲットグループ方式」援助が重要視された時期にNGOは大きな役割を果たしたといえる ([Sultan 1993 : 493]). 参加型開発援助におけるNGOの役割は大きなものがある。斎藤 [1991、1995]、大橋 [1993、1995] などによるNGO研究が進展している。大橋 [1996 : 6-7] の最近の議論の展開は注目される。
31. Planning Commission [1995 : Executive Summary, 1].
32. Planning Commission [1995 : Local Level Participatory Plan, 27].
33. 海田 [1995a、1995b]. 野間 [1995]. フェーズIの目的は、定着型のフィールド調査を通して当該地域の開発のニーズを把握すると同時に開発の方法を選定することであった。しかし、調査者が単独で長期に住み込み、調査する文化人類学のフィールド調査方法とは主に次の点で異なっていた。すなわち、恒常的な調査を継続するための調査員と事務のスタッフからなる調査事務所を設置し、調査を円滑にするために調査村の住民を調査補助員として雇った点である。  
 アクション・リサーチについては清田 [1995 : 151-181] を参照。清田によれば、参加型アクション・リサーチは次のように規定される。「研究の対象となる組織や地域社会の一部の人間が、その組織や地域社会の具体的な問題を解決するために、研究者とともに、研究の計画づくりから結果の最終的な発表までのすべての研究過程に積極的に参加する研究法である。この研究法が従来一般的な研究法と異なる点は、(1) 研究活動を繰り返しながら具体的な問題の解決を目標としていること、および(2) 研究の対象者が共同研究者として研究活動に参加することである」 ([清田 1995 : 153]).  
 研究協力の第IIフェーズにおいて調査村落に外部から働きかけることは、観察しその地域の個性を叙述するという方法からの乖離である点について議論された。研究者の開発対象への「参加」は、ある種の断絶であるという認識があった。しかし、その時点では開発援助の方法論に向けた議論の深化はなかった。福井 [1994 : 215-228] は、この点、文化人類学者として「地域開発」へ参加することの意義をよく整理している。
34. 安藤・内田他 [1995 : 39-56].
35. 長峯 [1885 : 213]. 農民の「規律ある」組織化に関する次の指摘は重要である。「『週例集会とその都度積み立て』の原則は絶対に譲歩せず、しかも集会は必ず『総会』とするよう義務づけることにより、いわゆる幹部会方式を通じてボス支配が浸透するのを防いだ」。予想される出費のために積み立ての継続とやればできるという「意識の変革」を導くことが重要である。ここでのボス支配の排除は総会での討議、議決という原則を維持したことによる。住民がにらみを利かすことが可能となっていくことは注目される (長峯 [1985 : 212]).
36. Hye [1993 : 153] は、コミラ型協同組合は農業金融において成果をあげた点を指摘する。

- Maloney[1988]を参照。日本の頼母子講との共通性が指摘される（泉田 [1992]、万木 [1996]）。
37. 長峯[1985 : 208-217].
  38. 河合・安藤[1990 : 92-106].
  39. 矢嶋・河合他[1995 : 98-114].
  40. 電化推進委員会は何度かタナ及び県レベルでの陳情を行ったが、小集落にとって、配電・電化計画及び一定の営業基準に基づいて実施されている電化事業に影響を与えるのは不可能であった。中央レベルの有力者による特例措置による以外には手がないようにみえた。
  41. 矢嶋・河合他[1995 : 98-114].
  42. 「公共性」については藤田[1995]を参照のこと。
  43. 矢嶋・河合他[1995 : 98-114], Yajima, Kichiji[1996 : 60-194].
  44. 佐藤 [1994 : 4-35], 重富[1995].
  45. 長峯 [1985 : 59].
  46. 長峯 [1985 : 60].
  47. 長峯 [1985 : 65].

## 付 記

放送大学特別研究助成費（平成6年度「発展途上国農村開発における集落機能の比較研究」、平成7年度「発展途上国における農村開発の社会単位—行政村と集落機能の比較研究—」）による成果の一部である。

## 引用文献

- 安藤和雄、内田晴夫、ハビブール・ラーマン、アルタフ・フセイン. 1995. マタボールたちと在地の農村開発 —バングラデシュ, ドッキン・チャムリア村におけるアクション・リサーチの記録. [東南アジア研究] 33 (1).
- Bangladesh Agricultural Research Council (BARC). 1989. *A Policy Brief on Flood-plain Agriculture*.
- FPCO (Flood Plan Coordination Organization). 1992. *FAP12 FCD / I Agricultural Study : Final Report Vol.1* Ministry of Water Resources, Government of Bangladesh.
- . 1993. Action Plan for Flood Control : Guidelines for People's Participation, *Proceedings of the Third Conference on the Flood Action Plan*, 380-405, Ministry of Water Resources, Government of Bangladesh.
- . 1994. *Report on The Flood Action Plan* Ministry of Water Resources, Gov-

- ernment of Bangladesh.
- 藤田幸一. 1995. 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—. [東南アジア研究] 33(1).
- 福井勝義. 1994. 文化人類学からみた地域開発のあり方. 佐藤寛編[援助の社会的影響]アジア経済研究所.
- Hye, Hasnat Abdul. 1993. *Cooperatives Comilla and After* BARD, Comilla, Bangladesh.
- 泉田洋一. 1992. 農村金融の発展と回転型貯蓄信用講 (ROSCAs) —日本における講の役割—. [学術報告] (宇都宮大学) 15(1).
- Japanese Flood Control Experts. 1989. *A Preliminary Study on Flood Control in Bangladesh*, Japanese International Cooperation Agency (JICA).
- 海田能宏. 1995a. バングラデシュ農村開発実験. [東南アジア研究]33 (1).
- . 1995b. 海外農村開発協力を考える—バングラデシュにおける経験から—. [国際農林業協力] 18(1).
- 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).
- Kelly Haggart (ed.). 1994. *Rivers of Life*, Dhaka : Bangladesh Center for Advanced Studies.
- Khan, A. H. 1983. Rural Development Approaches and the Comilla Model. *The Works of Akhter Hameed Khan*, Comilla, Bangladesh Academy for Rural Development.
- 清田明宏. 1995. 参加型アクション・リサーチと社会の固有要因. 佐藤寛編[援助と社会の固有要因] アジア経済研究所.
- Maloney, Clarence and Ahmed, A.B. Sharfuddin. 1988. *Rural Savings and Credit in Bangladesh*, Dhaka, The University Press Limited.
- Ministry of Environment and Forest. 1995. *National Environment Management Action Plan (NEMAP)*, Vol.I, Government of Bangladesh.
- 長峯春夫. 1985. [第三世界の地域開発—その思想と方法—]. 名古屋大学出版会.
- 野間春雄. 1995. 「農村開発実験」における持続可能性と住民参加—バングラデシュとの研究協力の小括—. [奈良女子大学地理学研究報告]V.
- Obaidullah, A.M.K. 1993. Comprehensive Village Development Programme : An Approach to Rural Development, Quddus, Md. A., (ed.). *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*, BARD, Comilla.
- 大橋正明. 1993. より良き協力への模索. 白田雅之・佐藤宏・谷口晋吉編[もっと知りたいバングラデシュ] 弘文堂.
- . 1995. インド・バングラデシュのNGOと両国の固有性. 佐藤寛編[援助と社会の固有要因]アジア経済研究所.
- . 1996. プロジェクトの直接実施から現地NGOのパートナーへ. [南の風] (143) シェアラニール.

- Planning Commission. 1991. *The Fourth Five Year Plan 1990-95* Dhaka, Government of Bangladesh.
- , 1995. *Participatory Perspective Plan for Bangladesh 1995-2010* Dhaka, Government of Bangladesh.
- Ross Hughes et al. 1994. *Floodplains or Flood Plans? : A Review of Approaches to Water Management in Bangladesh*, Dhaka : International Institute for Environment and Development (London) and Research and Advisory Services (Dhaka).
- 齊藤千宏. 1991. バングラデシュにおける協同組合の歴史の変遷と類型一貧困層の参加の視点から. [竜谷大学経済経営論集] 31(1).
- , 1995. 南アジアのNGO-バングラデシュとインドにおけるその役割. [オルタ通信] (203). アジア太平洋資料センター.
- , 1996. 私の考える「NGOのプロ化」とは. [南の風] (137) シャプラニール.
- 佐藤 寛. 1994. 「援助の社会的影響」へのアプローチ. 佐藤寛編 [援助の社会的影響]. アジア経済研究所.
- Shapan Adnan. 1995. People's Participation in the Tangail Compartment. *Monitor* 1 (3), 7-21.
- Shapan Adnan et al. 1992. *People's Participation, NGOs and the Flood Action Plan : An Independent Review*, Dhaka : Research and Advisory Services.
- 重富真一. 1995. 参加型農村開発の組織論-東北タイ農村における住民組織の形成過程. [アジア経済] 36(2).
- Sultan, K.M. Tipu. 1993. Partners in Rural Development -NGO Collaboration. Quddus, Md. A., (ed.) *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*, BARD, Comilla.
- The Schulte Nordholt Mission. 1995. *Mid-Term Evaluation of the Compartmentalization Pilot Project*.
- World Bank & Government of Bangladesh. 1992. *Proceedings of the Second Flood Action Plan Conference*.
- Yajima, Kichiji et.al., 1996. Report on Austodona Village, Kaida, Yoshihiro et.al. (eds.). *Final Report on Joint Study on Rural Development (JSRDE) Project*, Bangladesh, BARD and JICA.
- 矢嶋吉司、河合明宣、ショボン・ダスグプタ、マザハール・イスラム. 1995. 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-. [東南アジア研究] 33(1).
- 万木孝雄. 1996. 戦前期農村貯蓄動員の進展-農村信用組合貯金を中心として-. [農業経済研究] 67(4).

(平成8年11月6日受理)