

## 行政村を中心とした開発アプローチの研究： バングラデシュにおけるリンクモデルの実践経験

08MD0222 渡辺広毅

### 研究の目的と方法

かつて「黄金のベンガル」と呼ばれた地に建国されたバングラデシュは、近年、平均6%を越える実質成長率を維持、堅調な経済成長を続けている。しかし、北海道と四国を合わせた程度の国土に約1億6000万の人口を抱え、2011年にIMFが発表した国民一人あたりのGDPは678ドル、UNDPの人間開発指標では146位（189か国中）と、1971年の独立から40年以上を経過した現在も、一貫して世界最貧国の1つに分類されている。

バングラデシュ政府は、2021年までに中進国入りするという国家目標「Vision 2021」を掲げ、その達成のために戦略を描いたPerspective Plan（2010～2021）の中で、国民の約7割が居住する農村地域の発展に高い優先度を与えている。しかし、農村部における行政サービスの提供は、慢性的な予算不足、極端な縦割り行政システムや人員配置の偏りなどにより効率的・効果的に実施されているとは言い難いのが現状である。そして、その原因は、①政策に基づいて供与されるサービスの受益者を正確に認定する方法、②行政サービスを的確に提供するための調整メカニズム、の2点が期待された程の効果を発揮していないことに集約される。

本論文は、この2つの問題を克服、または最小化し、農村開発行政サービスがより実効性を伴い住民に届くために必要な要因を、JICA技術協力プロジェクトが構築したリンクモデルの実践経験を通して追及するものである。リンクモデルは、ユニオン調整委員会、村落委員会、ユニオン開発官という3つの要素により構成され「村落住民と末端の農村開発行政機関を結び村落住民の意向が開発に反映される仕組み」と定義されている。

研究の対象となる農村開発行政は、地域住民のニーズが高い、農業・畜産・漁業・保健・家族計画・公衆衛生の6局とし、これら6局が提供する行政サービスを、その内容や性質に合わせ、①知識・技術普及サービス、②比較的余裕のある資源提供型サービス、③限られた資源分配型サービス、の3つに分類した。そして、①から③に属する典型的なサービス例を用い、行政サービス提供の実効性を左右している要因を、リンクモデルが村落レベルで組織化している村落委員会の特徴を比較することで検討した。

### 論文の構成

本論文は6章により構成される。第1章では研究の背景と目的・方法について述べ、第2章では、現在のバングラデシュにおける農村開発行政サービスの在り方を規定している地方行政及び地方自治体について、その歴史的変遷と特徴を概観する。第3章は、農村開発行政の展開とし、1947年の英領インドからの独立後、東パキスタン期からバングラデシュ期において全国規模で実施された農村開発プロジェクトを検討し、現在に至る農村開発政策に

おける問題の所在を明らかにする。第4章では、筆者が約3年間業務のために居住したタンガイル県カリハティ郡を事例とし、郡を拠点として展開する農村開発行政の現状を概観する。第5章では、上記リンクモデルの内容、活動、成果を概観し、リンクモデルの実践を通じた農村開発行政サービス提供の改善とその要因について述べ、第6章では結論として、行政村を中心とした制度と慣習のリンクの重要性と今後の課題を提示する。

## **第1章 研究の背景と目的**

第1節 研究の背景

第2節 研究の目的と方法

## **第2章 バングラデシュの地方制度と地方自治体**

第1節 地方行政制度

第2節 地方自治体の現状

第3節 農村の社会構造と特色

## **第3章 農村開発行政の展開**

第1節 米国による農村開発援助計画

第2節 コミラモデルと総合農村開発計画

第3節 問題の所在

## **第4章 事例地域カリハティ郡の現状**

第1節 カリハティ郡の概況

第2節 農村開発行政の実際

第3節 行政サービスの分類

## **第5章 リンクモデルの展開**

第1節 モデルの内容

第2節 多段階・他部門リンクの成果

第3節 住民参加の分析

## **第6章 結論**

第1節 行政村による制度と慣習のリンク

第2節 今後の課題

## **論文の概要**

現在、郡を拠点として提供される農村開発行政サービスが、より高い実効性を伴い提供されるためには、行政村であるユニオンと村落のリンクを中心に、①サービスの受益者を可能な限り正確に認定すること、②サービスが認定された受益者へ届くための調整機能を高めること、の2点が必要である。本論文では、そのための有効な手段の一つとして、JICAが実施した技術協力事業「住民と行政のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェ

クト」のリンクモデルを取り上げ、その実践による農村開発行政サービス提供の改善状況を確認した。

①知識・技術普及サービス、②比較的余裕のある資源提供型サービス、③限られた資源分配型サービス、3つに分類した農村開発行政サービスの公平な提供には、①から③の順に高い行政能力及び調整能力が求められるが、現実には①から③の順に不公平・不正の度合いが増していく。リンクモデルを通じた具体的事例の分析から、これらサービスの実効性を左右する具体的な要因として、第1に村落を構成する世帯及びパラの規模、第2に小規模インフラ事業実施の経験の有無、第3に年次総会開催の有無などが判明した。しかし、農村開発行政サービスが村落委員会を通して村人に届くため前提となるのは、行政村であるユニオンを起点に創出される多部門リンクと、集落（パラ）、村落（グラム）、行政村（ユニオン）、郡（ウパジラ）を繋ぐ多段階リンクの存在である。

リンクモデルの実践経験を分析することにより、行政村であるユニオンを中心とした多部門リンクと多段階リンクが、農村開発行政サービス提供の改善に貢献していることが明らかになった。しかし、このモデルの実効性を担保するためには、第1に、マタボール制という慣習に則り、パラレベルにおいては対面協議による合意形成を図り、村落レベルでは、小規模インフラ事業実施等を通し資源動員の経験を蓄積することであり、第2には、ユニオンレベルにおける多部門リンクを図りつつ、農村開発行政サービスと小規模インフラ整備事業実施に係る各種調整を村落間のバランスに配慮しながら調整する能力の強化、が不可欠であること分析した。すなわち、本研究により、既存の農村開発行政制度及び、プロジェクトが持ち込む小規模インフラ整備事業という制度と、バングラデシュの村落社会が持つ慣習を、行政村におけるユニオン評議会という組織を中心にリンクさせるという開発アプローチの有効性が明らかになった。

以上