

第 11 章

援助の実験場としてのバングラデシュ

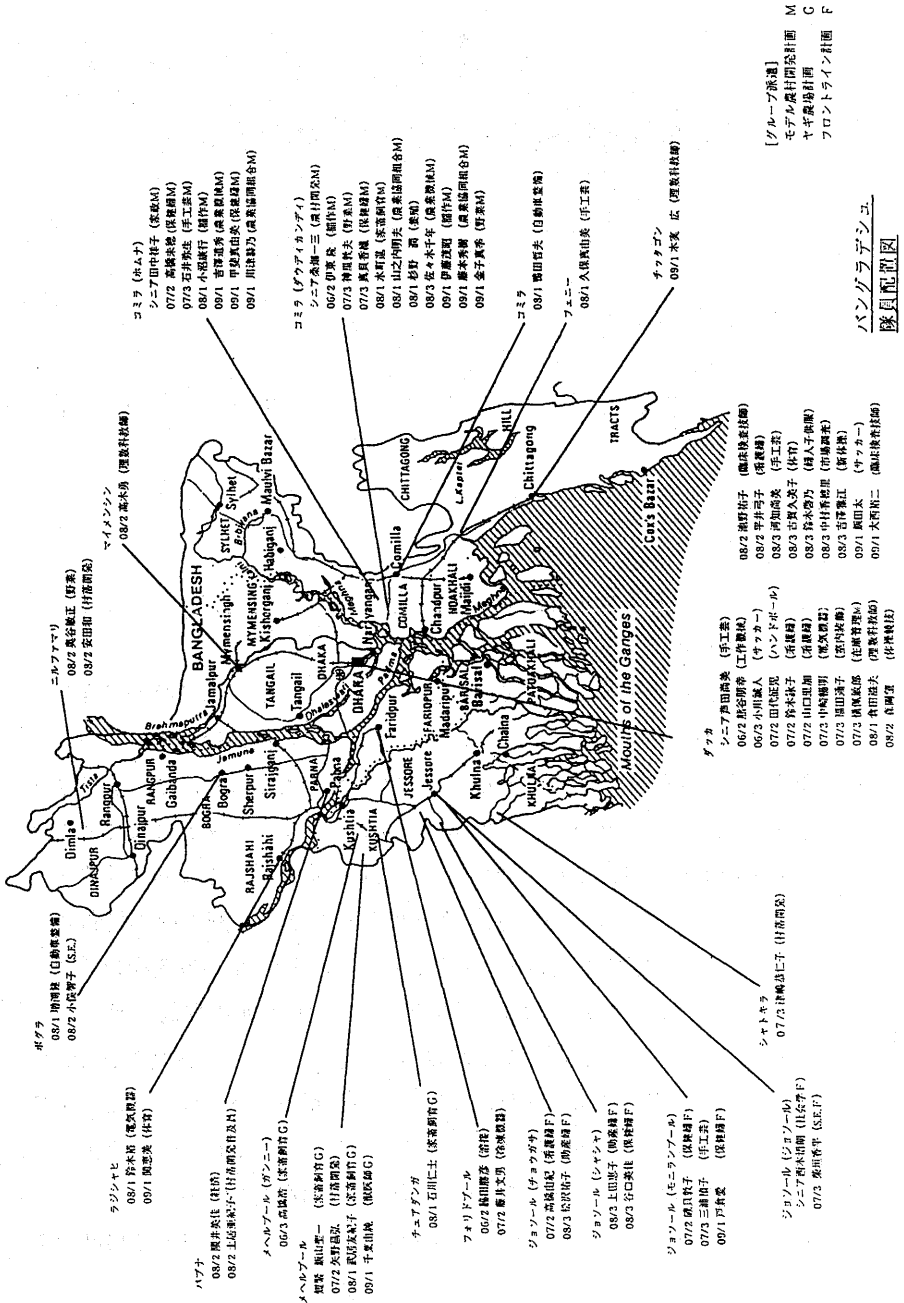
佐藤 寛

はじめに

「援助」という社会現象にとってバングラデシュという国は、いったいどのような重要性をもっているのだろうか。

まず第1に、不謹慎な言い方ではあるがバングラデシュは「援助研究」の対象としてきわめておもしろい。別の言い方をすれば援助研究のための「素材の宝庫」なのである。本書の各章で取り上げてきたように、これまでさまざまなドナーが「バングラデシュの発展」をめざして、さまざまな援助プロジェクトを模索し、試行錯誤を積み重ねてきた。そしてそのなかで「開発モデル」とも言うべき多くの成功譚が作り出されてきた。例えば農村開発の「コミラモデル」、貧困層支援の「ショミティー方式」、小規模金融の「グラミン銀行」、学校外教育の「BRAC」学校、草の根レベルの保健ボランティア「シャスト・シェビカ」などがそれに当たる。しかし、当然のことながらこうした成功譚の影には語られない多くの失敗が積み上げられてきたはずである。これらの成功や失敗が織りなされてきたフィールドがバングラデシュであり、この意味で「バングラデシュは援助の実験場」である。

第2に、バングラデシュは「援助の学校」でもある。さまざまな援助があ



[グループ名義]
モデル農村開発計画 M
ヤギ農場計画 C
フロントライン計画 F

バンングラデシュ
隊員配置図

平成9年 8月1日現在

- コミラ (ホムナ)
- シニア加納孝子 (家庭科)
- 072 高橋美佳 (保健師科)
- 073 石井明生 (手工芸)
- 08/1 小沼順行 (園芸科)
- 08/1 菅原雅夫 (農業科)
- 08/1 平塚山英 (保健師科)
- 08/1 加治隆夫 (農業協同組合)

- コミラ (プラディカランド)
- シニア高柳一三 (園芸科)
- 06/2 伊東 俊 (園芸科)
- 073 神田哲夫 (音楽科)
- 073 長谷川 誠 (保健師科)
- 08/1 水町 達 (運営科)
- 08/1 山之内明夫 (農業協同組合)
- 08/1 杉野 潤 (家庭)
- 08/3 佐々木千年 (農業科)
- 08/1 伊藤隆司 (園芸科)
- 08/1 藤本孝樹 (農業協同組合)
- 08/1 金子真季 (音楽科)

- コミラ
- 08/1 野田哲夫 (自動車整備)
- フエニー
- 08/1 久保真由美 (手工芸)
- コミラ
- 08/1 赤坂 広 (理容科)

- 08/2 船野裕子 (臨床検査技師)
- 08/2 平井孝子 (保健)
- 08/3 阿部由美 (手工芸)
- 08/3 石原久美子 (体育)
- 08/3 石本夢乃 (婦人子向職)
- 08/3 中村香穂里 (音楽科)
- 08/3 吉澤雅江 (保健)
- 09/1 藤田 太 (サッカー)
- 09/1 太田新一 (臨床検査技師)

- シニア森田英孝 (手工芸)
- 06/2 尾谷明彦 (工芸科)
- 06/3 山本 浩 (サッカー)
- 072 田代 亮 (サッカー)
- 072 鈴木孝子 (保健)
- 072 田口 剛 (保健)
- 073 田口 剛 (保健)
- 073 田口 剛 (保健)
- 073 田口 剛 (保健)
- 073 田口 剛 (保健)
- 08/1 森田英孝 (保健科)
- 08/2 尾谷 浩 (保健科)

- ニルファマリ
- 08/2 島谷敏正 (経営)
- 08/2 安田前 (自然科)

- 44ダラ
- 08/1 柳澤祥 (自動車整備)
- 08/2 小笠孝子 (S.E.)

- ラジヤヒ
- 08/1 杉本原 (電気科)
- 09/1 風形美 (体育)

- ハブナ
- 08/2 関本裕佳 (経営)
- 08/2 上杉孝子 (自然科)

- メルブール (フィン)
- 06/3 高橋 俊 (運営科)
- メルブール
- 08/1 石川仁士 (営業科)

- メルブール (運営科)
- 072 矢野 誠 (自然科)
- 08/1 武野 誠 (運営科)
- 09/1 千葉 誠 (保健科)

- メルブール (運営科)
- 072 藤田 誠 (保健)
- 072 藤田 誠 (保健)
- 08/3 藤田 誠 (保健)
- 08/3 藤田 誠 (保健)

- メルブール (モニタリング)
- 07/2 藤田 誠 (保健)
- 07/3 三浦 誠 (手工芸)
- 09/1 戸 誠 (保健)
- シヨノール
- 07/2 藤田 誠 (保健)
- 07/3 三浦 誠 (手工芸)
- 09/1 戸 誠 (保健)

- シヨノール (シヨノール)
- シニア藤林清樹 (社会科学)
- 07/3 藤田 誠 (保健)

たかも洪水のごとく押し寄せるバングラデシュであってみれば当然のことだが、現在世界中で開発援助にかかわっている少なからぬ人々（JICAの専門家、コンサルタント、NGOの活動者）にとって、バングラデシュは彼らの「援助業界」へのデビューを飾る舞台であった。日本の開発NGOの草分け的存在であるシャブラニール（市民による海外協力の会）の出生地がバングラデシュであることは象徴的である。また青年海外協力隊の活動も非常に盛んであり（図参照）、このOB、OGから「専門家」や「NGOスタッフ」が生まれている。加えて、最近では開発や援助の問題を学ぶ大学生、大学院生（海外に留学している人々を含めて）の卒業論文、修士論文、博士論文などのテーマにバングラデシュの事例（グラミン銀行、BRACなど）が選ばれることは少なくない。すなわち「バングラデシュは援助人材を育てる」場でもあるのである。

本章では、この「援助の実験場」「援助の学校」としてのバングラデシュがいったいわれわれに何を投げかけているのかを以下の順で検討してみたい。

まず第1に、なぜこれほどまでにバングラデシュは援助されるのか。バングラデシュには「援助すること」を正当化するさまざまな舞台装置が揃っていることを指摘したい。

第2に、なぜこれほど膨大な援助にもかかわらず、バングラデシュは依然としてLLDC（後発発展途上国）のままなのだろうか。いくつかの解釈を紹介する。

第3に、こうしたさまざまなドナーのさまざまな実験から、バングラデシュはわれわれに何を教訓として与えてくれるのか、そしてこれらをふまえて援助研究は今後どのような課題に取り組まなければならないのかを考えてみたい。

第1節 なぜバングラデシュは援助されるのか

日本の援助が「アジア重視」であることは知られている。「日本とアジアの緊密な関係」という漠然とした説明以上にその理由が明示されることは少ないが、この事実は政府にも日本国民にもある程度「当然」のこととして理解されているように思われる。中国やインドネシアに対する日本の援助が、欧米諸国による「人権問題」の指摘にもかかわらず相対的に大きな割合を占めていることも、日本の社会ではそれなりに納得されているように思われる。

いかなるドナーもすべての途上国に均等に援助を行っているわけではない。それぞれのドナーには、それぞれの援助を行う理由づけの仕方があり、これに応じてどの途上国にどの程度の規模の援助を行うかが（政治的なプロセスを経て）決定される。例えばスウェーデンは、議会においてすべての途上国のうちでわずか15カ国に主要援助対象国を絞り、それらに集中的に援助するという政策をとっている。どの国にどの程度の援助を行うかの基準は単純に人口の多さ、国土面積の広さ、あるいは1人当たりGNPの低さ等の関数ではないし、援助供与国と被援助国の間の経済交流（貿易額、投資額など）の量に必ずしも比例するものでもない。そして一般に言われるほどには二国間の政治的結びつきの強弱を反映しているわけでもない。もちろん上記の諸条件は重要であるが、場合によっては、その国に対するさまざまな「イメージ」が援助の実施を正当化する場合もある。

バングラデシュはまさにこの「イメージが援助を後押しする」例ではないだろうか。バングラデシュは日本にとって常に援助対象国のランキングのベスト10に顔を出す「被援助大国」である。日本のみならず他の二国間ドナーや国際機関にとってもバングラデシュは「主要援助対象国」である場合が多い。確かに日本の国土の4分の1に日本と同じ人口をかかえるバングラデシュは人口の大きな国ではあるが、それにしても他のアジア諸国とのバランスを考えると、日本の援助におけるバングラデシュの取り分がやや突出して

いるのではないかというのが、正直な感想ではないだろうか。

ではなぜこれほどまでにバングラデシュは援助されるのだろうか。それは、バングラデシュには「援助すること」を正当化するさまざまな舞台装置が揃っているからである。そして「バングラデシュ」という名前を聞いたときに一般的な日本人が思い描く「イメージ」が、援助に追い風に働くのである。

まず第1に各種の自然災害が多いことは、周知である。ときおり日本のテレビなどで放映される洪水の映像には、屋根の上に避難して助けを待っている人の姿が映し出される。こうした映像は日本の国民・政府に対してきわめてアピーリングであり、「これはかわいそうだ。何とか助けてあげよう」という気持ちにさせる。

「貧困のバングラデシュ」のイメージも日本の社会に伝えられやすい。旅行者がスラムに入って大勢の貧しい人に囲まれて立ち往生したとか、村のなかでの女性の地位が低いといった情報もさまざまなメディアを通して日本に伝えられる。日本に職を求めて非合法に出稼ぎに来ているバングラデシュ人を目にする機会があれば、日本にいながら彼らの祖国の貧困を考えるきっかけともなる。こうして「貧困にあえぐかわいそうなバングラデシュ」というイメージが日本社会のなかにすんなりと浸透していくのである。

さらに、かつてのパキスタンからの分離独立戦争の悲惨さも、当時はマスコミのなかで頻繁に報道された。拷問や虐殺といったショッキングな報道写真は、外国人の一種の「社会正義」に訴える要素となり、これによっても「かわいそうな」バングラデシュというイメージは増幅されてきた。こうした「かわいそう」なバングラデシュというイメージは日本ばかりでなく、欧米のキリスト教系のミッシヨナリー活動にも共有されており、イスラム教国であるにもかかわらず、この国に対するキリスト教系の国際NGOの活動はきわめて活発である。

これに加えて日本人にとっては、バングラデシュへの援助を後押しするもう一つの要因があるように思われる。それは、日本との微妙・絶妙な距離である。現在日本は金額では世界一の援助大国であり、ODAのみならず、市

民レベルでも機会があれば海外へ援助活動に出かけてみたいと思う人々は増えている。こうした人々にとって、バングラデシュは「ちょうどいい」距離に位置しているのではないだろうか。

本来、初めて海外援助におもむこうとする日本人にとって、最も出かけやすいのは東南アジアである。日本国内でも東南アジアに対する基礎的な知識は豊富であり、生活習慣、食事などが比較的日本に近いこと、そして「アジア的」メンタリティーで通じあえるような気がする事などは初めて海外で活動しようとする人々にとっては重要なポイントである。しかし、最近の東南アジア各国の経済成長はめざましく、これに応じて農村部の生活水準も底上げされていき（社会内の不平等や、成長に伴う新たな問題は発生しているが）、少なくとも貧困に起因する「悲惨なイメージ」は徐々に解消されているために、「物足りない」と感じさせるものがあるかもしれない。

一方、「貧困」のイメージを現在でも強烈に再生産しているのはアフリカ諸国である。アジアの繁栄とはうらはらに過去20年余り、アフリカ諸国は経済成長どころか、停滞、場合によっては後退を経験した。このため、援助に出かける理由づけには事欠かないが、日本人にとってはまったく異質な自然状況、アジアとは異なる文化的な背景、食事・生活習慣に対する馴染みのなさ、そして民族対立などあまりに厳しい政治・社会的な現実のゆえに、多くの日本人にとって長期間のコミットは困難である。

ところが、バングラデシュはその中間にあって、メンタリティーの面では適度なアジア性をもっているので日本人にとってその社会のなかにとけ込んでいくことに抵抗が少ない。一方、社会の現実はかなり程度「貧困」のイメージどおりであり、自然災害などもあり適度なアフリカ性を兼ね備えている。この結果、日本人にとっては格好の援助対象国になっていくという事情があるように思われる。

筆者はここでおもしろ半分にこのような分析をしているのではないことをご理解頂きたい。ここで指摘しておきたいことは、「援助」という社会現象は、その対象国における客観的な必要性から発生するとは限らず、する側の

事情（よく言われるような一部の政治家，企業家の利害のみならず，国民一般のイメージを含めて）によっても発生するという事実である。すなわちバングラデシュは援助する側にとって「しやすい」国であり，同時にバングラデシュの側はこの事実を利用し「貧困である」ということを最大限アピールして「援助」という資源を獲得することに全力を注いでいる。この相乗作用がバングラデシュに対する援助の洪水をまねいていると考えられるのである。

第2節 なぜバングラデシュは発展しないのか

その背景がいかなるものであれ，バングラデシュに援助の洪水が押し寄せていることは事実であり，多くの援助はバングラデシュの発展をめざして行われているはずである。ここで当然わいてくる疑問は，これほどの援助がありながらなぜバングラデシュは期待どおりに発展しないのだろうかということである。なぜ，バングラデシュは貧困なままなのか，LLDCの地位に甘んじているのか。これまでの援助の累積額の大きさとバングラデシュの発展（主として経済発展）の現状を対比するとき，いかなる解釈が可能だろうか。

代表的な解釈は三通りである。すなわち「援助があるために発展しない」「援助のおかげでかろうじて現状にとどまれている」「援助をしても活用できないから発展しない」である。

第1の解釈は「援助があるから」バングラデシュは貧困にとどまっているのだという「援助性悪説」である。その立場の代表例はドイツの援助実施機関で対バングラデシュ援助に携わった経験をもとに書かれた『死にいたる援助』（ブリギッテ・エルラー）であろう。こうした援助性悪説では，「援助はする側の都合のみで発生しており，援助される側のことを考えて行われているのではない，だから援助があることによって援助される側の途上国はいつまでも貧困から抜け出られないのだ」という論理が展開される。同じような立場で援助にかかわる人々の問題を指摘したものに『援助貴族は貧困にすく

う』（グレアム・ハンコック）がある。この援助性悪説の立場からは、バングラデシュの事例こそまさにこれを実証する典型例であるということになる。ただし、この「援助性悪説」は「する側の悪意」の存在を前提しているが、これは実証することは困難であるし、われわれの「援助研究」では援助をめぐる価値判断（それが善意によるものか悪意によるものかということも含めて）には踏み込まないという立場をとっているため、ここでは「援助性悪説」が「開発」をめぐる多くの言説（ディスコース）の一つであり、援助現象を考える際に避けて通ることのできない考え方である点を指摘するにとどめておきたい。

第2の解釈は、「援助があつてこの程度なのだから、なければもっと状況は悪いはずである」というものであり、この意味で援助は役に立っていると主張する立場につながる。これはバングラデシュの政府がとるであろう解釈で、「だから援助は多いほど良い」ということになる。しかし、ドナーの側からみると他にも援助すべき国はあり、希少な援助資源の有効活用という立場からは、こうした理由づけのみによる援助は支持しにくい。

第3の解釈は、援助がこれだけありながら発展しないのは「受け皿の問題」、つまりバングラデシュの側に問題があるというもので、これが典型的なドナーの立場である。そしてこの「受け皿説」のなかにもいくつかのバリエーションがある。

その一は、いくら援助しても効果が現れないのは、援助される側の政府に問題がある、絶望的なタカリ体質の「政府」が諸悪の根元であるという説。その二は、それよりも広くバングラデシュ社会そのものに問題があるという説、さらにその三は、絶望的なバングラデシュ社会のなかで「希望の星」とみなされる大手 NGO の存在それ自体が逆説的な意味で問題であるという説である。

第1の「政府が問題」とする立場からは、政府高官（場合によっては末端までの）汚職の蔓延、末端公務員の勤務モラルの悪さ、モチベーションの低さ、財政基盤の弱さが指摘される。また海外留学をした都市エリートが、

現実の農村の現状を知らず、知ろうともせず、行こうともしないで、机上の理論・空論で開発プログラムを立案するというギャップが指摘される。特にODAでバングラデシュの現地行政を相手にしなければならない立場で援助プロジェクトに取り組んでいる人々はこの「汚職」「タカリ」「無能力」「無責任」の問題を痛切に感じている。

都市と農村のギャップがあまりにかけ離れているので、中央政府を相手にいくら資金や資源を注ぎ込んでもけっして農村部までは裨益するはずがなく、腐敗した中央政府が存在しつづけるかぎりはいつまでたってもバングラデシュは発展しない、というあきらめもしばしば耳にする。これはイギリス植民地の遺制であるとの解釈も可能である。植民地時代にはイギリス人がベンガル人（当時はインドであったが）を支配した。ここで支配層と被支配層の間には絶対的な隔たりが存在していた。この植民地支配が終わってパキスタンとして独立したときに支配層についたのは主として西パキスタンの人々であった。次いで分離独立を勝ち取り、ようやくバングラデシュの人々が政府官僚機構のポストを占めるが、それも結局はエリート層に限られており、行政制度は植民地時代と変わらず、政府と国民とのギャップは依然昔のままであるという見方もある。この立場では悪いのは政府であり、一般国民には責任がないということになる。

ところが「受け皿の問題」説の第2の立場は、もう少し厳しい見方で、責任は政府のみにあるのではなくバングラデシュ社会全体、広く国民全体に問題があるのだという立場である。外国人が見たバングラデシュのありさまを表す漫画には、空港を出たとたんさまざまな人が群がってきて旅行者が立ち往生するというシーンがしばしば描かれる。そうしたシーンでは荷物カートを押してやるとサービスを無理強いする者、荷物を運ぼうとトランクに手を触れる者、ただ単に手を差し伸べて物乞いをしている者などが雑多に描かれている。こうした戯画は、バングラデシュには人間があふれていてみなそれぞれのやり方でたかってくる、というステレオタイプ化されたイメージを象徴的に表している。これが偏見であるとしても、外国人の目から見た一面

の真実を表していることはまちがいない。

本書のもととなった研究会（平成8年度アジア経済研究所「開発援助とバングラデシュ」研究会）では、バングラデシュで開発援助になんらかの形でかかわったことのある人に対して「バングラデシュにおける発展の障害は何か」というアンケートを行った。その回答のなかでは「社会全体の依存心」「妬み心（ヒンジャ）」「相互の不信感」「足の引っ張り合い」といったキーワードが複数の人々から指摘された。すなわちベンガル社会のなかには、このように発展を阻害する要因が内在しており、このためいくら援助しても発展しないのだ、という解釈はけっして少数派ではない。こうした解釈は商社、大使館、援助実施機関などの駐在員経験者に多く見られる立場であることは興味深い。

こうしたバングラデシュ社会の問題点を人々の「生存戦略」として理解する立場もある。狭い国土に多くの人口がひしめき合っているために、個々の人間が生き残ることが最重要課題となり、他人の足を引っ張ってもまず自分の生存を確保せねばならず、この結果バングラデシュの社会では人々が共同して何かに向かっていこうとすることが不可能なのだ、という解釈である。この結果「援助」という資源をめぐるもやはり、その本来の（公的な）目的のために援助を活用するよりも、目前の（私的な）利益のために援助の果実を奪い合わざるを得ないというのである。そして、足を引っ張り合うことが長期的には自分の損になるにもかかわらず、短期的な利益を求めてそのような行動をするのは、人々が「無知」「文盲」であるからだ、と言うのはしばしばバングラデシュ人の都市エリートが農村部の問題点を指摘するときに用いる説明である。

ここでの筆者の意図は、けっしてバングラデシュの社会を揶揄したり、批判することにはない。バングラデシュの地域研究者でもない筆者には、こうした解釈の当否を指摘することはできないし、そのつもりもない。ここで述べているのは「援助する側」にはバングラデシュ社会がこのように理解され、イメージされているという事実なのである。そして後にもるように援助の方針や個々のプロジェクトのデザインは多分にこの「イメージ」によって大き

く影響を受けることがある。

「受け皿説」の第3番目はさらに穿った解釈である。このようなさまざまな発展への障害があるバングラデシュ社会にあって、一筋の「希望の光」はローカル NGO の活発な活動に見い出されるという見方が支配的ななかで、むしろこうした力強いローカル NGO の存在自体が国家としての発展にとって問題であるという解釈である。

バングラデシュのローカル NGO (国際 NGO が現地化してきたものも含めて) は、政府や行政をバイパスし、自ら直接「ターゲット・グループ」の人々に働きかけようとするところに共通点がある。そしてその戦略は、伝統的には草の根レベルでの社会的・経済的問題の「啓発」「意識化」「覚醒」を促し、その上で「参加型」の開発プロジェクトを実施し、そのなかで人々の「エンパワーメント」を行う、というプロセスを重視するアプローチをとってきた。

こうした「参加型」であれ、グラミン銀行に代表される「小規模農村金融」であれ、ローカル NGO は政府に比べて格段に良いパフォーマンスを示している。バングラデシュ最大の NGO である BRAC はパンフレット類印刷のために自前の印刷工場をもっているのみならず、活動している農村での手工芸品を販売するためのデパートまで有しており、一種の巨大コングロマリット化しているという見方もある。

このように優秀な NGO ではあるが、逆説的にだからこそ、いつまでたっても政府は進歩しない、人々は NGO に依存してしまうということも言える。同じような仕事(保健衛生・教育など)に従事している政府の役人と NGO のスタッフを比較すると、その能力・モラルのいずれをとっても明らかに NGO スタッフのほうが優っているというのは衆目の一致する見解である。NGO にいる人材は目が輝いているし、効率は良いし、汚職も少ない。だから政府のサービスも NGO に肩代わりさせてしまえという意見も出てくる。「NGO の第二行政化」である。

しかし、教育にしても保健サービスにしても NGO がサービス対象地域を増やしていけば、その分政府の活動はどんどん侵食されていくのである。ま

た、若者にとって NGO は貴重な雇用機会を提供している。忘れてはならないのはドナーの支援がある NGO では政府の公務員に比べて格段に良い給料が支給されるということである。この結果優秀な若者は政府から NGO へどんどん流出していく。現在同一地域に政府の学校と NGO の学校があれば、人々は NGO の学校を好むという。こうして政府のサービスに対する信頼度が相対的にどんどん低下していけば、悪循環で政府がどんどん弱体化していく。このことをドナーとしていったいどう考えるべきなのだろうか。世界的な「規制緩和」の流れに乗って「行政の民営化」を後押ししつづけてよいものだろうか。

ところで、「援助がありながら発展していない」という指摘ならびにそれに対するさまざまな解釈とは別に、数多くの援助プロジェクトが存在している以上、プロジェクトとバングラデシュの社会との間にはさまざまな相互作用が存在し、そこにさまざまな「開発伝説」「モデルプロジェクト」が生み出されていることもまた事実である。以下では、バングラデシュで生まれたこうした「開発モデル」が「援助研究」にとって何を意味しているのかを検討してみよう。

第3節 援助研究にとってのバングラデシュ(I)

—「伝説」の創生—

バングラデシュが援助研究にとってとりわけ興味深いのは、貧困層・社会的弱者に対して援助の手を差し伸べ、成功した(とされる)数々の成功物語・伝説を生み出してきた場だからである。

バングラデシュで最初に生まれた伝説は、「総合的農村開発」の「コミラモデル」である。これは、一種の農業協同組合方式で、個々の農民グループの単位をより上位の「農協連合」に統合することでより広範な、総合的なアプローチをとろうとする試みである。

「ショミティー方式」も重要な伝説の一つである。通常は発言力が小さい人々を比較的少人数の単位でグループ化し、ショミティーと呼ばれるこのグループを活用して援助介入を行うことで、個々人では達成できない生活改善や意識化が容易になる、というやり方であり、日本の NGO であるシャプラニールもこの方式をとってきた。

また、正規の教育システムの外にあっても、子供たちの自主性を伸ばしつつ生活に密着した形で教育を行っていくという BRAC の学校外教育の成功もやはり、伝説の一種である。

最も最近の、そして最も影響力の大きい伝説はグラミン銀行に代表される「小規模農村金融（マイクロ・クレジット）」である。貧しい農村女性をターゲットとする「グラミン銀行」は、無担保・非識字女性に融資するというきわめて「革命的」な手法をとりながら、回収率90%以上を維持するという実績で援助業界に「衝撃」を与えた。この伝説は以下のような「信念」によって強化されている。すなわち、これまで貧困層は担保となる土地も資産も持たなかったために、また「無知である」とみなされていたために生活改善のための資金にアクセスできなかった。しかし本来彼らに力（企業家精神）がないわけではないので、これらの人々を対象に無担保で資金を融資さえすれば、人々が本来持っている生活改善（特に経済的利益の追求）を行う力を発揮するチャンスが得られる。貧困問題の解決は施的なプロジェクトを行うことにはなく、手段さえ与えれば人々は自分たちでやっていく能力を持っているのであり、その誘導とマネジメントは NGO ならできる、というものである。厳密にはグラミン銀行は「銀行」であり、いわゆる社会福祉それ自身を目的とする NGO ではないが、「人々の力を信頼する」という理念は「伝説」にふさわしいものであり、同方式は多くのローカル NGO に受け入れられ、現在バングラデシュ（のみならず他の途上国でも）のほとんどの NGO がこの「小規模農村金融」を行っている。

これ以外にもこれに類似する「伝説」は特にローカル NGO にかからめて数多く語られる。こうした成功物語は他の国の低所得層・社会的弱者を対象と

する援助プロジェクトにとっての貴重な教訓となり、これらをモデルとしたプロジェクトが発生してくる。「グラミン銀行」はいまやバングラデシュの枠を越えて、「小規模クレジット」の有力な戦略としてタイをはじめとする東南アジア諸国、さらにはアフリカ諸国で採用されはじめており、1997年2月にはこれをテーマとした国際会議がワシントンで開催されるまでになっている。

第4節 援助研究にとってのバングラデシュ(II)

—スポイルの回避—

日本の援助の「問題点」として「グラントエレメント（譲拠性）が欧米に比べて低い」という点がしばしば指摘される。これは、援助全体のなかに占める円借款の大きさによるものだが、これに対する円借款側からの反論は「自助努力の涵養」のためには無償よりも借款が望ましい場合もある、というものである。本論ではこの大きなテーマに取り組む余裕はないが、本質的にはこれは援助をただで与えるべきか、なんらかの自己努力を要求すべきか、という援助の本質にかかわる議論とつながっている。これを本論では「援助に伴うスポイル」とその回避の方策という点から考えてみたい。

BRACの結核対策におけるデポジット・マネーの事例（本書第9章尾崎論文参照）は何を語っているのだろうか。結核対策で貧しい人たちに治療薬を継続して飲みつけさせるためには薬はすべてただであげてしまったほうがプロジェクトの効果が上がるのではないかと直感的には考えるし、こうした考え方に基づいてこれまでの援助は行われてきた。しかし、それではかえってダメで、むしろ治療を開始するときに200タカ（1日の肉体労働の労賃がおよそ50タカ）の前払い金を徴収することで貧しい人であるほどこの投じた金額が、治療を継続しようとするインセンティブとして働き、結果として治療脱落率を減らしプロジェクトの効果を高めることができるという観察がなさ

れている。8カ月間の治療終了後に患者が払戻しを受ける100タカ（現在では75タカ）の魅力よりも、治療開始にあたって自らの経済的負担を伴う覚悟が試されることが鍵となっている。もしも治療が完了しなければ自分が担った経済的負担（鶏を1羽売ったというような目に見える行為）が無駄になると考えられるような場合、ドナーがどこからか調達してきた金で治療を受ける場合とはおそらく「惜しさ」が違うのであろう。もちろんこの額は実際の治療のコストに見合うものではない（患者に8カ月間供与される薬代はゆうに200タカを上回る）。したがってここでのデポジット・マネーはいわゆる「医療の有料化」「受益者負担」とは異なる脈絡で理解されるべきである。それは、援助という枠組みのなかでいかに「受ける側」の依存心の発生、スポイルを防ぐか、という実験の一つとして注目すべきであると考えられる。

援助に伴って依存心が発生しがちであることは、改めて指摘するまでもないことである。そしてこの依存心の発生、スポイルが結果として援助プロジェクトの効果を下げる事例は少なくない（拙稿「開発援助と社会学」、『援助研究入門』所収参照）。そこで、現実的な要請として「いかにすれば援助に伴うスポイルを最小限に抑えられるか」が問われることになるが、このデポジット・マネーはそのひとつの答を提示している。

実は、グラミン銀行の貧困女性に対する小規模クレジットもこの「スポイルの回避」戦略として理解できる側面をもっているのである。これまでの援助では貧困層に対する援助であればあるほど、「人道的」「チャリティー的」なアプローチが好ましいとされ、資金、資源、サービスへのアクセスは譲拠性の高いものが望ましいとされてきた。したがって資金の返済を必要とする「融資」は援助プロジェクトの視野に入っていなかったのである。しかし、多くの援助が貧困層に対して行われるにもかかわらず、一向に所期の成果が上がりず、むしろ人々の依存心を高めることでいっそうの貧困の固定化につながっているのではないかというのが、バングラデシュの現実から引き出される一つの仮説である。こうしたスポイルに対する予防策として編み出されたのがグラミン銀行方式だとは言えないだろうか。なぜ、グラミン銀行がバ

ングラデシュに発生したのか、はこのような脈絡から理解できるように思われるのである。

そしてさらにこの問題は、ODA はすべからく「無償」であるべきか「有償」も必要か、もしも有償が必要な場合もあるとすれば、それはどのような相手、どのようなプロジェクトに対してか、という援助のあり方の根本にかかわる問題につながるのである。わが国の対バングラデシュ円借款の位置づけをめぐる議論については本書第4章谷本論文参照。バングラデシュはLLDCであるにもかかわらず、わが国は一貫して円借款を供与しつづけてきた。そしてその対象分野は他の国に対してと同様伝統的な「ハード」である社会経済インフラに中心がおかれてきた。しかし実際にはバングラデシュ側に返済能力がないために、実質的にはこれを無償化してきたという経緯がある。バングラデシュ側に返済能力がないことの理由としては、例えば受け皿機関の電力公社の経営能力の低さ（料金徴収システムの不備）などがあげられるが、もしも借款が借款として供与されるならばドナーとしては徹底的に「取り立てる」姿勢を示すことも必要なのではないだろうか。現実の援助の世界ではこれとは逆に、例えば電力公社の経営能力の向上のために「組織・制度づくり」プロジェクトが新たに追加され、パフォーマンスの悪さの故にいつそうの援助がやってくるという典型的なスポイルのメカニズムが働いているように思われる。おそらく問題の根は対LLDC借款それ自体にあるのではなく、「LLDCであること」のために借款を借款として機能させきっていないこと、スポイルを許していることにあるのではないだろうか。これは「貧困女性」にはクレジットなど無理だ、としていたグラミン銀行以前の発想と同一である。

援助の洪水に洗われるバングラデシュには、あまたのスポイルが蔓延している。しかし同時にスポイルの回避のためのさまざまな試みも行われている。援助現象の研究の立場からわれわれがバングラデシュから学ぶべきものの一つは、このスポイルの回避の工夫ではないだろうか。

第5節 援助研究にとってのバングラデシュ(Ⅲ)

—ジェラシーの回避—

それぞれの社会にはそれぞれの形で資源が存在している。その資源賦存状況がそれぞれの地域の経済発展の可能性をかなりの程度規定している(例えば石油が存在するとか、森林資源があるとか、肥沃なデルタ地帯が農業に利用できるとか、交易に適した天然の良港があるとか)。この意味でバングラデシュは「けっして資源に乏しいわけではない」というのがバングラデシュをよく知る人の多くの意見である。たしかに洪水は大きな被害をもたらすがそれは同時に肥沃な土壌をもたらす恵みでもあり、農業にとってはきわめて大きな潜在的な資源なのである。例えばアフリカの砂漠化しつつある地域に比べれば、バングラデシュの自然ははるかに豊かだという意見は説得力がある。また人口の多さは労働力という側面からはやはり大きな潜在力をもっている。

しかし、バングラデシュはその潜在力を活用できていないというのもまた事実である。それよりも現状では「貧困だからわれわれは援助を受ける資格がある」というロジックで、最大限の援助を引き出すことに多くのエネルギーが割かれているように思われる。「貧困のバングラデシュ」というイメージそれ自身も、ここでは立派な資源である。そしてこれを「援助」というもうひとつの資源を引き出すために活用しているのである。この意味でこれは自らの持てる資源の活用戦略として正しい。これはドナーにとっては困ったことだが、他の途上国が真似をすることのできる援助獲得戦略であろう。

ところで問題は、バングラデシュにあっては「援助」は獲得されることそれ自身に目的があり、それがどう活用されるかはあまり考慮されないという点にある。バングラデシュ社会で「援助」がたくさん入るのにそれが有効活用されないのは、援助という新たな資源をめぐる内部での奪い合いが起り、援助が本来の機能を果たせないからであるという解釈は多くの援助実施関係者に共有されている。

この問題を援助研究の文脈に置き直せば、「援助をめぐるジェラシー」の問題としてとらえることができる。ベンガル語では「ヒンシャ」と称されるこのメンタリティーはたしかにベンガル社会に固有のものでもあるが、援助をめぐる引き起こされる普遍的な反応でもある。シャプラニールが経験した「ポイラ村事務所襲撃事件」は、このジェラシーが引き起こした事件と考えるべきなのだろう（『シャプラニールの熱い風』参照）。単純化して言えば、この事件は貧困女性ばかりを対象に支援する外国人の援助プロジェクトに対して、その利益から排除されたと感じた村の既存の男性権力者の不満の爆発であった。

とりわけ「社会開発」タイプ、NGOタイプのプロジェクトでは、「社会的弱者」が主たる対象グループとなる。この場合、彼らがプロジェクトによって期待どおりの利益を享受したとしても、一方で同じコミュニティにあってプロジェクトの対象外に置かれている人々（村長や、ユニオンカウンセルの長、長老や宗教的指導者など既得権益を有している人々）は、外国人（あるいは都市エリートのNGO）の介入によって、自分たちの手の届かないところで物事が動き、自分たちの納得のできるルールとは別のルールで資源配分が行われることをどのように感じるだろうか。彼らはいったいどのようにそのプロジェクトを眺めているのか。もしもそれが彼らにとって「不当」「不正」であるならば、彼らの利益さらには彼らの「正義」の防衛のために彼らなりの反応を起こすであろう。

それは援助する側の視点からは「利益の横取り」「汚職」と映ることもあるかもしれない。しかし一つの社会は貧しい人だけで構成されているわけではない。富める人、権力のある人、貧しい人、権力のない人もいてはじめて社会は成り立っているのである。われわれよそ者が「援助」という介入を行うときに、ある社会の特定の一部だけに光を当ててそこだけを対象としたプロジェクトを実施すれば、援助が続く間はうまくいくかもしれないが、援助が撤退した後いったいその社会はどうなってしまうのか。「貧者の王国」ができあがり、有力者はどこかに逃げていくと想定するわけにはいかないは

ずである。

たしかにバングラデシュにおいて、「ボス」的な人々への利益の集中は特記される（それは国家中央レベルの大ボスから、地方レベルの中ボス、そして農村レベルの小ボスと規模はさまざまだが、構造は同じである）。バングラデシュにおいて「ショミティー」がなぜ注目されてきたかといえば、それはとりわけ村落レベルでのこうした「ボス」の排除のための仕組みだからである。一つの村なり、コミュニティ全体を対象としてプロジェクトを行ってしまうと、そこには必ず階層的・経済的に優位に立つボスが存在しており、プロジェクトの成果の大半は彼らに流れ「その他」の人々に届きにくい、という反省から「その他」の人々だけを対象にし、「ボス」の影響力を排除する戦略として「ショミティー」が活用されてきたのである（本書第3章下沢論文参照）。たしかにバングラデシュではこの戦略は一定の成果をあげてきた、特に社会参加の機会をほとんどもっていない女性のグループ化などには有効であることはまちがいない。しかしこの戦略は二つの側面から限界を露呈しはじめている。

第1は、ショミティーの自立という内部的な側面であり、第2はショミティーの社会的持続性という外部的な側面である。第1のショミティーの自立はシャプラニールが現在直面している問題でもある。ショミティーはある意味で村における援助の受け皿として機能してきた。しかし「村人の自立」が究極の目的であるとするならば、ショミティー自身がドナーからの物心両面の支援なしに自立的な開発活動を行っていけることが望ましい。そしてそのための鍵として「リーダーの存在」が必要なのだが、そもそもショミティーは既存のリーダーを排除して成立しているのであり、ここに基本的な矛盾がある。ある程度活動が続けてきたショミティーが陥る一つのパターンは、リーダーの不在故にショミティーの内部における援助資源の奪い合いでショミティーが分裂する事例であり、これは明らかにジェラシーのなせる技である。一方、長年にわたる活動のなかでショミティーのなかからリーダーが育ってきた場合でも、その人はややもすると新たな「ボス」になり、そもそも排除

しようとしていた構造がショミティーの内部に発生してしまうのである。

こうした事態が発生する背景には、バングラデシュ社会においては、ある明確な「ボス」像が存在し、ボスの権限と役得の範囲をめぐるルールも社会的に共有されているからではないだろうか。ショミティー内がどんぐりの背比べ状態であれば、足の引っ張りあいもない。いつまでもドナーに依存しているのであればリーダーの存在は不要だがショミティーの自立を視野に入れるかぎり、リーダーを排除しながら新たなリーダーの成長を期待するというショミティーの論理の矛盾は避けて通れないように思われる。

第2の問題は、当該社会におけるショミティーの持続性である。ドナーはいつまでもショミティーの支援を行うわけにはいかずいずれ撤退する以上、それまでにショミティーは外部者の「後見」なしでも社会のなかに安定的に位置づけられていなければならない。これはドナーの側からはややもすると抜け落ちてしまう視点だが、社会の全体像をきちんと理解した上で、援助プロジェクトの受け皿としてのショミティーがどのように位置づけられているのかを把握すべきである。ショミティーがあくまでもドナーの庇護の下にある組織にすぎなければ、プロジェクト撤退後にショミティーから排除されていた人々のジェラシーによって袋叩きにあうかもしれない。ショミティーは、社会的弱者を対象とする「ターゲットグループ」アプローチの代表例であり、ターゲットグループアプローチが一定の成果をあげていることは確かであるが、受入れ社会のなかでターゲットの外にある村の指導者層や末端行政と、ショミティーとの関係をどのようにとらえるべきか。彼らを単なる開発の障害となる既得権益層、悪代官的なものと十把一からげにすることができるのか。彼らの巻き込みなしに、プロジェクトは社会的な持続性(Sustainability)をもてるのか。

本書第8章で安藤論文が提起しているのは、この問題なのである。つまり、プロジェクトの直接的な裨益者であるべき人だけを対象として介入するのではなく、村の既存のリーダー(マタボール)を積極的に巻き込み、彼らの利害にも沿う形でプロジェクトをつくり上げていくことこそ、コミュニティー

がコミュニティーとしての自立的な力をつけていく方策ではないか、という問題提起なのである。これもまた、周辺の人々のジェラシーを回避することによってプロジェクトの成果を高めようとする一つの工夫である。

最近 BRAC の「保健・人口問題局」(村レベルの公衆衛生, 人口家族計画, 結核対策, その他の活動を村レベルの保健ボランティア(シャスト・シェビカ)を活用して行っている部局)は, パイロットプロジェクトとして「家族計画/リプロダクティブヘルス」における「男性巻き込みプロジェクト」を開始した。これもまた, 母子保健などの活動が女性にだけ裨益するかののようなイメージができると, これをめぐって男性からのジェラシー, 妨害が発生することを恐れ, これを未然に防ごうとする試みである。

「ヒンジャ」の激しいバングラデシュであるからこそ, こうした明示的な戦略が生まれてくるのだが, 援助に伴うジェラシーは普遍的な問題である。このジェラシーをいかに回避するか, ここにも援助研究がバングラデシュから学ぶべき点があるのではないだろうか。

第6節 援助研究と地域研究

本書の出発点になった問いかけは「これほど援助がありながら, バングラデシュではなぜ期待されたような発展が達成されていないのか」であった。多くの執筆者がそれぞれにこの問いに答えようとしている。

この問いに答えようとするとき, 大きく分けて二つのアプローチがあるように思われる。一つは地域研究のアプローチで, 上の問いは「どのようなバングラデシュの固有要因が, 援助の効果の発現を阻害しているのか」と読み替えられ, 謎解きの鍵はバングラデシュという社会を理解することに求められる。

いま一つは援助研究のアプローチで, 上の問いは「援助というものが, 発展に結びつかないどのような問題点を内在しているのか」と読み替えられ,

謎解きの鍵は「援助」という社会現象がもつ普遍的な性質を理解することに求められる。

筆者がここで述べたいのは、謎解きには「双方のアプローチが必要である」というきわめて平凡な主張にすぎない。

「援助がありながらなぜ発展しないのか」という問いかけは、実はバングラデシュだけの問題ではない。ネパールであれ、パキスタンであれ、あるいはエチオピアであれその他のアフリカの国々であれ、こうした問題は援助があるところで必ず発される普遍的な問題（援助研究の宿命的課題と言えるかもしれない）なのである。ただ、バングラデシュでは流入する援助の量と種類が多い分、また他の途上国に比べて援助の現場をめぐる情報量が多い分、問題が目につきやすいにすぎない。

本書においてバングラデシュを取り上げるのも、援助研究の立場からすればバングラデシュの社会に固有な問題点を指摘するためではなく、「援助を受け入れる社会」に起こりがちな問題を指摘すること、援助現象を理解する際の普遍的な問題視角を提示することが目的となる。

一方、たしかにバングラデシュは「援助現象」に付随する多くの普遍的な問題点を提供してくれる国であり、いわゆる「開発学」を志す学生には数多くの論文ネタを提供してくれる国ではある。しかしバングラデシュに題材をとった多くのこうした論文には共通にみられる「物足りなさ」がある。それはバングラデシュという社会の固有性を捨象した「モデル」の描写に終わっている場合が多いことである。これは地域研究を欠いた援助研究の共通の落とし穴というべきだろう。

本章ではバングラデシュに生まれたいくつかの「成功物語」「開発伝説」に触れた。これら伝説の批判的検討のためには「援助研究」の立場だけではなく、「地域研究」の視点は不可欠である。成功物語はどのような社会的背景のなかで成立するものなのか、どの点がバングラデシュ社会に固有な要素であったのか、そしてどの点は他の地域・プロジェクトでの適応可能性 (applicability) があるのか。それが明らかになってはじめて「モデル」は他の

途上国のための真の「モデル」となる。意味のある教訓は、バングラデシュ社会に対する理解に基づいた、具体的な事例の客観的な検討のなかから生み出されるであろう。

一つ一つの援助プロジェクトが社会の固有性と切り放して理解することはできないのと同様にバングラデシュ社会の固有性、例えばベンガル社会におけるボランティアの社会的意義づけ、などの理解なしにはローカル NGO の隆盛、ひいては「援助の洪水」といったマクロな状況を理解することは困難かもしれない。

ただし、「援助研究」のためには「地域研究」の視点は不可欠であっても、「地域研究」のためには「援助研究」は必ずしも必要とはされない。「地域研究」は必ずしも「援助」を支援するためにだけ行われるものではないし、時には「援助」を批判し、援助介入を否定するような研究成果を生み出すこともある。これは「社会学」「人類学」など近接学問にも同様のことが言えよう。課題は「援助研究」と「地域研究」とをいかに結びつけるのかにある。

本書の執筆者である藤田、安藤両氏がかかわった JICA の「農村開発実験プロジェクト」では、京都大学東南アジアセンターが日本側の中核団体となって専門家を送り出してきた。同プロジェクトでは、なんらかの理論的な「モデル」を単に当てはめるのではなく、地域研究的なアプローチを用いてバングラデシュの農村構造の理解に務めその成果をふまえつつ、さまざまな農村開発介入を実施しているという点で「地域研究」と「援助研究」を接合しようとする先駆的な試みといえることができる。

第7節 モデルプロジェクトと情報の共有

「成功物語」や「伝説」は「モデルプロジェクト」を生む。しかし「モデルプロジェクト」はモデル地域でのみ成功して他の地域では成功しないことも多い。それは多くの場合「モデル」が想定する社会構造（固有要因）と、

現実にプロジェクトが導入される社会の社会構造（固有要因）が異なるからである。

プロジェクトが開始前に想定していた受入れ社会の社会構造と、「地域研究」が明らかにする社会構造の間に相違があるならば、それに早期に気づき、現実の社会構造に応じてプロジェクト・デザインを変更することが、援助の実施者にとっては現実的な課題となる。援助研究がそこまでを自らの活動領域に含めるかどうか（こうした行為は、研究の範囲を逸脱しているという批判が当然予想される）は別としても、現実の社会構造の把握までは援助研究の守備範囲であろう。

この作業のためには、個々のプロジェクトの成功例ばかりではなく失敗例の検討が不可欠である。ところが、これまでの援助研究ではともすれば成功譚だけが取り上げられて、失敗の物語は（ODAであればマスコミ等による批判をまねくことを怖れて、NGOであれば募金者からの支持を失うことを怖れて）なるべく表ざたにしないようにし、語るにしてもなるべく小さな声で語られてきた。しかしそれは、同じ過ちが別の場所で繰り返される可能性が高いという意味で援助実施者にとっても、援助を受け入れる人々にとっても大変に不幸なことである。成功した例だけしか知らなければ、われわれは「伝説」に感心することはできても意味のある教訓を引き出すことはむずかしい。このために、成功したプロジェクトが成功した理由は、「成功すべくして成功した」「諸種条件がたまたま整っていた」としか説明できないことが少なくないのである。失敗の物語のなかにこそ今後への教訓がより多く含まれているはずだし、そうした事例を多くの人々が共有することによって、援助研究はいっそう実り多いものになろう。

具体的な援助プロジェクトの事例を素材とし、援助に伴う普遍性、地域の固有性（本書においてはバングラデシュの固有性）の双方からの分析を積み上げていく作業が援助研究にとっては最も必要であり、この作業のためにはODA、NGO 双方からの情報の開示と経験の共有が不可欠である。

本書はこうした「情報の共有」の一つの試みである。「バングラデシュ」と

いう土俵を共有する NGO の活動者，大学の教員，青年海外協力隊 OB・OG，そして ODA の実施機関である JICA，OECF 双方から駐在経験のある実務担当者が執筆するなど，執筆者の顔ぶれは多彩であり，込められている情報もまた多彩である。

本書はささやかな試みであるが，今後ともこのような形での情報共有の場を設け，援助プロジェクトの現場で生起するさまざまな社会的反応に関する情報を蓄積することによって，援助研究がいつそう中身の濃いものになっていくことを期待したい。