

第6章 バングラデシュ

NGO・市民社会・国家

はじめに

バングラデシュにおいては、社会の様々な領域で数多くの社会運動団体が積極的な活動を行ってきた。近年、国際開発協力の分野における非政府組織（NGO）の活動が注目を集めているが、バングラデシュは発展途上国のなかでも特に数多くのNGOを抱える国の一つであるといわれている。発展途上国におけるNGO活動というと、先進国に本部を置く国際NGOが途上国に出向き、現地における開発などの経済・社会問題の解決に協力するという構図を頭に描きがちであるが、バングラデシュで活動しているこれらNGOのほとんどは、現地人自らの手で組織され、運営されている。

市民社会を「国家から自律した諸団体が活動する領域」と定義するならば¹⁾、NGOを中心とするこれらの社会運動団体がバングラデシュにおける市民社会の主要なアクターであると考えることができる。バングラデシュにはNGO以外にも様々な社会団体が存在しているが、NGOの活動領域の広さを考慮すれば、同国における市民社会は、これらのバングラデシュ人が運営する国内NGOによってその活動が担われていると考えることが妥当であろう。また、その数と活動の領域の多様性を考慮すれば、他の途上国と比べてもバングラデシュ市民社会の領域は大きく、そこではより活発な活動が行われているといえる。

市民社会の役割は、政治システムを民主的なものにし、民主主義を社会に

定着させることであると、しばしば議論される。しかしながら、現在のバングラデシュの政治状況をみれば、バングラデシュ・ポリティが「民主的」に運営されているとはいえない。1971年12月に独立を勝ち取った後、バングラデシュは民主体制を選択したが、その後は軍によるクーデタと軍政から民政への移行というパターンを繰り返した。90年12月、民主化運動によってエルシャド (H.M. Ershad) 政権が崩壊し、体制としては再び民主制に移行し、ひとまずは民主主義体制がバングラデシュにも定着したかにみえる。確かに政治的手続きとしては民主主義の原則が導入されているが、その制度的側面、特に国民の意見の集約と利益の調整、その実現という側面からみれば、91年以降もバングラデシュが「民主的である」ということは到底できない。民主体制の前提条件として考えられている市民社会が存在し、しかも市民社会がある程度発達してきたにもかかわらず、なぜ民主的な政治システムがバングラデシュでは確立されなかったのだろうか。

本章では、この問いに対する答えをみつけたすために、市民社会と国家の関係に注目する。市民社会と民主化の問題は、実は社会と国家の関係に収斂される。つまり、市民社会が国家との間にどのような関係を確立するのか、どのように国家に働きかけていくのか、という点に注目する必要があるのである。バングラデシュにおいては、国家の統治能力が弱いために、市民社会の活動領域は比較的広い。しかしながら、国家が弱いために、市民社会は国家との有機的な関係を樹立することができず、また、国家との制度的連関をもたないがために、市民社会は自己の活動領域の拡大にのみ専心し、国家に対して積極的に働きかけるようなことはしてこなかった。そのために、市民社会の存在が民主的な政治システムの確立にストレートにはつながらないのである。

本章ではまず第1節で、市民社会の構成要素であるバングラデシュNGOの様々な活動領域とNGOがバングラデシュで多く生まれた背景を整理する。次に第2節で、バングラデシュにおいてNGOが数多く誕生した根本的原因が国家の統治能力の低さに帰せられることを指摘し、なぜバングラデシュにおい

ては「弱い国家」しか建設されなかったかを論じる。その後第3節で、市民社会と国家の関係の観点から、なぜ市民社会の存在が民主体制の存在を証明しないのかを議論する。最後に、バングラデシュのケースが市民社会論のなかでどのような意味をもつのか論じたい。

第1節 バングラデシュのNGO——市民社会の機能と形成

1. 市民社会論

バングラデシュにおける市民社会とNGO活動を考察する前に、まずNGOとは一体何なのか考えなければならない。NGOという言葉は近年広く使われるようになったが、その定義は必ずしもはっきりと意識されているわけではない。もちろん、NGOとはNon-Governmental Organizationの略であり、通常「非政府組織」と訳されている。しかし「非政府組織」を文字どおり解釈すれば、自己の利益追求を目的とする私企業などビジネス・セクターの諸団体から、ジャーナリストや弁護士、教職員などが組織する団体、労働組合、協同組合、宗教団体、その他の大衆組織、そして住民自治組織までを含んでしまい、我々のNGOの議論からはかけ離れてしまうだけでなく、分析的にも意味がない。

通常NGOは「第3セクター」を形成していると理解されているが、それでは、NGOが政府機関などの公的部門（パブリック・セクター）や私的部門（プライベート・セクター）とは本質的に異なる「第3セクター」を成立させている特徴とは何であろうか。アポフ(Norman Uphoff)は、これらの三つのセクターを区別しているものは、協力を獲得するためのインセンティブの違いであるとしている⁽²⁾。つまり、第1のパブリック・セクターは官僚的機構と強制力を前提とした協力の要請を特徴とする。第2のプライベート・セクターは市場メカニズムを前提とし、公共の善とは関係なく個人の利益追求のために

意思決定がなされる。これに対し、第3のセクターは自発性という点に特徴がある。人間関係は相互依存的であるという規範を活動の基礎とし、意思決定は自己利益だけでなく公共利益の達成を目的とする。その意味で、ここでは非営利の団体が観察されるのである。

アポフはこの第3セクターを「コレクティブ・アクション・セクター」(collective action sector)と名づけているが、これが我々の考える市民社会にほぼ等しい。先に筆者は市民社会を「国家から自律した諸団体が活動する領域」と定義したが、市民社会を経済など他の社会領域と区別しているものは、「公共」の目的のために諸団体の活動が行われているという点にある。注意しなければならないのは、市民社会は社会を構成する一要素であり、全体社会と等しくはない。つまり、各個人によって認識された「公共の利益」を達成するために、自発的な集合的行為がなされる場こそ我々の定義する市民社会である。その意味で、NGOは現代市民社会を構成する主要なアクターであるといえる。

近年の市民社会論では、NGOのような中間社会団体から構成される市民社会の存在は、民主主義体制の確立、発展、安定にとって必須の前提条件であると考えられている⁽³⁾。市民社会、またはそれを構成する中間団体と民主主義体制の関係に最初に注目したのは、トクヴィル (Alexis de Tocqueville) であろう。彼は、アメリカ型民主主義の根幹をなすものとして活発な自発的結社の活動を発見した⁽⁴⁾。トクヴィルの主張は、1970年代半ば以降のいわゆる民主化の「第3の波」(The Third Wave)の発生とともに、再び注目を集めるようになる⁽⁵⁾。東欧の旧社会主義諸国やアジア、アフリカ、ラテンアメリカの権威主義体制諸国が次々と民主化していくなか、民主化や民主体制の安定化の根本的要素を確定しようとする試みがなされるようになった。そのなかで台頭してきた議論が、民主化過程において市民団体が大きな役割を果たしたというものである。

この議論によれば、市民団体への参加によって、人々は団結し、社会的分裂を乗り越えることができる。また、そのような団体活動を通じて組織の運

営など民主政治の運営に必要な技能を身につけることができる。さらには、市民社会が、ともすれば近代産業社会において無力化・孤立化してしまう大衆にアイデンティティの拠り所を提供するとされている。例えば、近年の市民社会論における代表的な論者であるパットナム (Robert Putnam) は、次のように主張している。

「市民団体は、個々のメンバーに対する内的な影響とより広いポリティに対する外的な影響を与えることにより、民主政府の効率的支配と安定に貢献する。……内的には、諸団体はその構成員のなかに協力、団結、公共心といった慣習を植え付ける。……外的には、中間団体の重層的なネットワークが利益の集約や表明を促進し、効率的な社会内部の協力が容易になる。」⁽⁶⁾

ダイヤモンド (Larry Diamond) はこのような「市民社会の民主的機能」を10に分けて整理しているが、本書第4章で中村が論じているように、それらは、(1)教育的機能、(2)政治システムの多元化、(3)伝統的な社会的分裂の緩和、(4)情報の公開・伝達、(5)国家の強化、と要約することができるであろう⁽⁷⁾。市民社会はこれらの機能をもつがゆえに、民主体制の成立のための重要な前提条件とされるのであり、民主体制の健全な運営にとって不可欠であると議論されるのである。

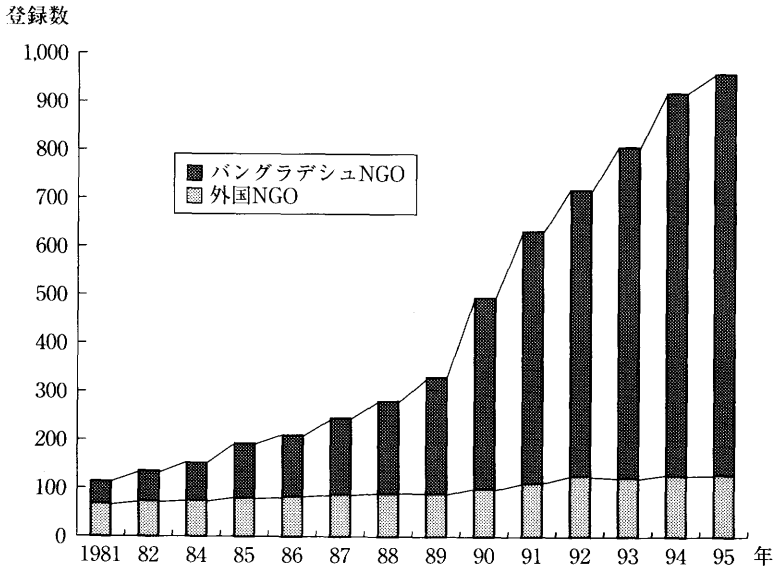
しかし、以上のような議論ははたしてどの程度妥当であろうか。バングラデシュにおける市民社会は、民主政治の効率化や安定化に貢献しているであろうか。もしそうでなければ、なぜ市民社会論のこのような民主的機能をバングラデシュの市民団体は果たすことができないのであろうか。市民社会が民主政治の運営に寄与するとすれば、どのような条件が必要となるのであろうか。

本章では、バングラデシュの国内NGOの活動を概観することで、市民社会の機能を明らかにすることを目的とするが、まず、なぜバングラデシュでそれほど多くのNGOが誕生したのか、その背景を考察する。

2. バングラデシュにおけるNGO活動

バングラデシュは他の同じ規模の国土や人口をもった国と比べると、国内に最も多くのNGOを抱える国であるといわれている。政府のNGO局（NGO Affairs Bureau）に登録されている国内NGOは1995年現在958となっている⁽⁸⁾（図1）。しかし、実際にどれだけの数のNGOがバングラデシュに存在するかは不明である。政府による規制を嫌って意図的に登録しないNGOや、逆に官僚的な登録手続きを受ける余裕がない小規模なNGOなどが存在するため、すべての団体が政府に登録されているわけではない。それに加え、登録されていても実体はほとんど活動していないNGOも存在するため、正確なNGOの数を把握することは不可能に近い。なかには2万ほどのNGOがバングラデ

図1 バングラデシュNGO登録数の推移



(注) 1983年についてはデータなし。

(出所) 下沢嶽「バングラデシュのNGOの現状」(佐藤寛編「開発援助とバングラデシュ」アジア経済研究所, 1998年予定)。

シュにおいて活動しているとの分析もある⁽⁹⁾。

しかし、そのうち規模の大きなNGOが活動の大部分を占めるという状況がある。下沢によれば、NGOに流れている資金のうち9600万ドル(80%)を上位30のNGOが使っており、さらに八つの巨大NGOが6000万ドル(50%)を使っているという⁽¹⁰⁾。バングラデシュのNGO活動は完全に寡占状態にあるといえる。なかでもバングラデシュ農村向上委員会(Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC)とグラミンバンク(Grameen Bank)の二つのNGOは、その活動が国際的にも注目を集め、農村開発のモデルとして取り上げられることも多い⁽¹¹⁾。

一方、その規模の違いに関係なく、これらのバングラデシュNGOのほとんどが何らかのかたちで農村開発に携わっている。その方法論もほぼ次の二つに収斂している。バングラデシュのNGOが採用しているアプローチの第1は、農村貧困層の組織化である。その目的は、自分たちの労働力以外の資源をもたない農民たちに、彼らの貧困の根本的な理由を気づかせ(「意識化」<conscientization>と呼ばれる)、彼らが作った組織を通じてそれらの問題をどのように提起していくかということを話し合うのである。

さらにフィールド・ワーカーの手助けで組織化された貧農たちは、次の段階として、収入向上のための無担保小規模ローンのプログラムへ進んでいく。この収入向上プログラムが多くのバングラデシュNGOによってすすめられている第2のアプローチである。その典型的な例がグラミンバンクの信用供与であろう。貧農は資金源へのアクセス権さえ保障されれば、十分に経済活動を営むことができるという創設者ユヌス(M. Yunus)の信念のもと、貧農(特に女性)を対象とした小規模信用プログラムが1976年に開始された。96年1月現在、3万5533村で事業を展開し、およそ200万人の会員を抱え(そのうち女性が約80%を占める)、536億タカ(約13億ドル)の信用を供与している⁽¹²⁾。しかもその返済率はおよそ98%だといわれ、バングラデシュの公的金融機関における返済率の低さとは好対照である⁽¹³⁾。

3. BRACの活動

ここで、少し詳しくNGOの活動をみてみることにしよう。本項では、バングラデシュの代表的なNGOの一つであるBRACを例にとってみる。BRACは後述するように、1971年にバングラデシュ人によって設立されたNGOで、94年現在では常勤スタッフ1万1900人、財政規模25億5800万タカ(約6401万ドル)の巨大なNGOに成長した⁽¹⁴⁾。この規模はバングラデシュで活動しているNGOのなかでも最大のものである。また、BRACの実施している様々なプログラムも、非常に斬新で、国内はもとより海外のNGOからも注目されている。

規模の面では、BRACはバングラデシュNGOの平均的な姿であるとはいえないが、巨大NGOが実質的活動のほとんどを占めるバングラデシュの実態から考えれば、NGO活動を概観する際に最大規模のBRACを取り上げることはそれほど的外れではない。また、BRACの実施プログラムは他のNGOにモデルとして取り上げられることが多く、BRACは内容の面でバングラデシュにおけるNGO活動を代表するものである。つまり、BRACの活動を考察することは、バングラデシュのNGO活動を考えるうえで有用であるといえる。ここでは、BRACの中心的事業である農村開発プログラム (Rural Development Programme: RDP) と1989年に導入された農村信用プログラム (Rural Credit Programme: RCP) の二つを紹介する⁽¹⁵⁾。

BRACの実施するプログラムのなかで最大かつ中核となっている事業がRDPである(1994年には、RDPはBRACの歳出総額の57%、14億6700万タカ(約3700万ドル)を占めた)。RDPの目的は、貧農層を村レベルで組織化することにより意識化とエンパワーメント(empowerment)を促進し、信用供与を通じて収入向上をはかり、様々な社会プログラムを実行することにある。

まず、BRACの職員であるプログラム・オーガナイザー (Programme Organizer: PO) が村に入り、戸別訪問によりターゲット・グループの世帯を確定

する。POは、それらの世帯と彼らの抱える問題や組織を通じた問題の解決方法などについて話し合う。そのような話し合いを個別に、または小グループで数カ月行った後、男女別々に村組織（Village Organization: VO）が結成される。VOは通常20～50人のメンバーからなるが、必ず女性の村組織が優先的に結成される。VOはさらに5～7人の小さなグループに分けられ、毎週グループの会合が開かれる。毎週のミーティングでは、各自が数タカの積立貯金を行い、ローンの返済や収入向上プログラムの話などがされる。VO全体の会合は毎月1回開催され、グループの活動だけでなく、社会問題や健康問題などが議論される。

会合の開催や、貯金活動がある程度定着すると、まず全員に「機能的教育」コースに出席することが課せられる。このコースでは、高校を卒業した村人が教師となり、グループ・メンバー自らが自分たちの抱える問題を分析し話し合うことにより、意識化と自覚能力の形成をはかることが目的とされている。彼ら貧農にとっては、自分たちを取り巻く環境や村の有力者との従属的な関係、また自らの能力と可能性について授業を受けながら話し合うという経験は、ほとんどの場合初めてである。この経験を通じて、彼らは政治的に覚醒し、自らの置かれた状況を認識する能力を高める。また、このような授業を通じて、個人個人が自信をもつと同時に、グループの結束力を高めることが期待されている。このコースを終了した者は、識字学級に進むことができる。

VOが結成されて3～6カ月が経過すると、機能的教育クラスが終了し、組織の結束力も高まってくる。この段階に達すると、無担保小規模信用供与プログラムが開始される。農民はこの資金を元手に、小規模の収入向上のための活動を行うのである。

RDPが導入されて最低4年が経過し、VOが十分に成長した地域で開始されるのが、RCPである。RCPは1989年に始められたBRACの金融機関ともいべきプログラムである。RDPからRCPに移行する段階で、RDPの地域事務所は銀行の支店に衣替えし、その地域事務所のもとで運用されてきた貯金お

よびローンをすべて買い上げる。その後は、RCPのすべての運用をその銀行支店の自己資金でまかなっていくことになっている。

RCPは、前段階のRDPで実施されていた収入向上プロジェクトに対する信用供与活動のさらなる拡大と多角化を狙ったものである。1995年12月末までにRCPの信用を供与されたのは約150万人（女性はその85%）、貸出総額96億7400万タカ（約2億4100万ドル）にのぼる⁽¹⁶⁾。この数字はグラミンバンクには及ばないものの、バングラデシュNGOのなかではもちろん最大である。

RDPからRCPへ、なぜプログラムの重点が変化してきたのであろうか。筆者の推測するところ、その要因として、グラミンバンクの成功とBRACの自己資金調達必要性という2点が重要であると考えられる。グラミンバンクによる小規模信用供与プログラムに対する評価の高まりによって、BRACは小規模信用が貧困撲滅に効果的であるという認識をもった。一方、信用供与プログラムなどの金融事業を展開することにより、BRACは自らの運営資金を確保することができる。さらには、グラミンバンクの成功は、世界の援助関係者の間で小規模信用の有効性に対する評価を高めることとなった⁽¹⁷⁾。そのためドナー諸国がこぞってNGOの信用供与プログラムに資金を提供するようになり、外国からの資金調達もしやすくなったのである⁽¹⁸⁾。

第2節 バングラデシュNGOの誕生過程とその要因

BRACの例からもわかるように、バングラデシュにおいてはNGOが農村開発の分野から災害時の緊急救援活動、教育、医療・保健、福祉、家族計画など様々な分野で活発な活動を行っている。今や、バングラデシュにおいてはNGOの活動をぬきにして国民に社会サービスを提供することは不可能になっている。なぜバングラデシュにはこれだけ多くのNGOが誕生し、広範囲にわたって活動しているのであろうか。それを探るためには、国内NGOがどのようにして生まれたのか考察する必要がある。

バングラデシュにおけるNGO誕生の過程を考えると、大きく分けて二つの要因が重要である。つまり、バングラデシュに固有な歴史や社会構造といった内生的要因と、国際アクターや世界的な開発理論の潮流を含む外生的要因である。それら内外の影響を受け、数多くのNGOがバングラデシュには誕生した。

1. 内生的要因

バングラデシュがパキスタンから独立する1971年以前には、バングラデシュ人によるNGOの数もまだ二つと少なく、欧米系の国際NGO、またはキリスト教ミッシヨナリーによる慈善活動が中心であった。被災者が50万人にのぼったといわれる70年のサイクロンの救援活動も、主にこれら外国人たちによって救援活動が進められた。

しかし、独立戦争を機に様相が変わり始める。独立戦争ではパキスタン軍による大規模な虐殺が行われ、1000万人にのぼる避難民が発生、独立後彼らが一斉にバングラデシュに帰国するなど、社会構造が大きく揺らいだ。この時期に救援活動の中心的役割を担ったのは欧米系のNGOであったが、同時にバングラデシュ人によるNGOもこの時期に誕生し、戦争によって荒廃した国土の復興のために活動を始めた。

前述のBRACもこの時期に誕生した主なNGOの一つである。会計士としてイギリスの企業で働いていたアベッド (F. H. Abed) は独立を機にバングラデシュに帰国し、彼を中心に数名のバングラデシュ人とともにBRACを設立、バングラデシュ北東部のシレット (Sylhet) 県スラ (Sulla) 郡で難民の帰還の援助を始めた。この時期に誕生したNGOとして他に、独立戦争時の野戦病院活動から生まれたGK (Gono Shasthya Kendra) やキリスト教系クウェーカー奉仕団による救援活動を引き継いだGUP (Gono Unnayan Prochesta) などがあり、これらの団体はいずれも、今ではバングラデシュを代表するNGOとなっている⁽¹⁹⁾。

これら独立後の救援活動を目的として設立されたNGOを第1世代とすれば、数年後、新政府に失望した理想主義的な若者が農村の開発の手助けを始めようと結成されたNGOは第2世代といえよう。

独立後民衆の期待を背負って政権を発足させたアワミ連盟 (Awami League) であったが、政権の腐敗、経済運営の失敗、治安悪化などから次第に期待は失望に変わっていった。特に都市部の青年層の間に新政権に対する不満が鬱屈していく。彼らの多くは独立戦争に「自由戦士」(freedom fighter) として参加し、バングラデシュの新生国家建設に理想的な考え方をもっていた。しかし、革新的な変化を望んでいた彼らを受け入れる場所は独立後のバングラデシュにはなかった。左翼系の革新運動は一握りの都市部のインテリやジャーナリストによる机上の議論の範疇を出ることはなく、農村の貧困を直視し行動に移すようなものでなかったため、彼ら急進的な青年層の欲求を満たすにはほど遠かった⁽²⁰⁾。さらには、学業を中断して独立戦争に参加した彼らには官僚になる資格もなく⁽²¹⁾、そのうえ独立戦争で疲弊した経済の立ち直りは遅く、ビジネスセクターでの雇用機会はごく限られていた。彼らの理想主義に応えられる唯一のセクターが農村で活動を始めていたNGOだったのである。

この時期誕生したNGOには、今やBRACに次ぐ規模をもつプロシッカ (Proshika) も含まれる。独立戦争後にカナダ大学海外協力会 (Canadian University Services Overseas: CUSO) によって始められた復興プログラムを、自由戦士として独立戦争を戦った若いバングラデシュ人が受け継いだものである。その他にも、BRACやプロシッカの活動を引き継ぎ1977年に設立されたニジェラ・コリ (Nijera Kori)、革新運動に失望した青年たちによって設立されたジャガロニ・チャクラ (Jagaroni Chakra) などが存在する。

つまり、バングラデシュで多くのNGOが誕生した背景の一つには、独立戦争の終結にともなう大量の難民の発生と、新生国家の復興という危機に対し、それを認識し、対処しようとする社会内部の力の一つの現れがあったといえる。バングラデシュ社会がこのような自力更正の能力を備えていることは、

サイクロンや大洪水などの大災害の後にNGOが増加するという事実からもうかがえる。

さらに、独立戦争がNGOの誕生に寄与したもう一つの要因が自由戦士の存在である。彼らはバングラデシュ社会のなかでは中間層以上の地位を占めていたが、独立後の社会で彼らのような理想主義的な青年を受け入れることができたのは、農村における貧困の撲滅を目指していたNGOだけだった。第2世代のNGOの運営を担ったのは彼らを中心とした中間層の青年たちだったのである。

これらがバングラデシュNGO隆盛の内生的要因であるが、国際機関や先進国政府、国際NGOなどが様々な形で援助を通して影響を及ぼし続けてきたことを考えると、外生的要因も無視することはできない。

2. 外生的要因

財政的基盤のきわめて弱いNGOにとって、外国からの援助の有無は死活問題である。百貨店や印刷所、冷蔵倉庫、縫製工場などを自ら経営し、比較的財政が安定しているBRACでさえ、自主財源率は30～40%で、残りのほとんどは西側援助国からの援助に依存している⁽²²⁾。その他の中小のNGOが開発援助金に大きく依存していることはいうまでもない。つまり、バングラデシュのNGOは先進国からの援助に支えられているといっても過言ではない。

特に1980年代以降、世界銀行を中心とした援助関係者の間で、政府主導による貧困対策は何の効果も上げることができなかったという認識が広がり、貧困層に届くような援助を実現するためにNGOを積極的に利用すべきであるという議論がされるようになった。

これと軌を一にするように、単一地域だけで活動する小規模のNGOが数多く誕生している。元NGOスタッフが地元で始めたノアカリ (Noakhali) 県ハチア (Hatiya) 島のDUS (Dwip Unnayan Sangstha)、地元の有力者によって結成されたSHAGORIKA、ダッカの外国系NGO職員が指導するSOJAGなど

である。

これら第3世代ともいうべきNGOのなかには名ばかりのものもかなり含まれているといわれている。外部からの継続的な資金の流れを逆手にとって、それを食い物にしようとする動きが出てきても、何ら不思議はない。これらのNGOはそろって農村の土地無し貧困層を対象とした収入向上プログラムを採用しているが、実体は輸出向けまたは国内の富裕層向けの生産活動をしている小規模ビジネスであり、官僚の退職者や退役軍人が経済活動に対する課税免除を目的として設立したものだという⁽²³⁾。

なぜこれだけ多額の援助がバングラデシュおよび国内NGOに継続的に流れ込むのであろうか。それを考えるためには、冷戦と冷戦後の世界における開発援助の戦略的意義を考えなければならない。

バングラデシュにおいては、独立以前から先進国の援助機関が農村開発に積極的に関与していた。1950年代に実施されたV-AID (Village-Agriculture and Industrial Development) は、戦中から戦後にかけてアメリカの援助機関や国際機関などで奨励されたコミュニティ開発の概念を色濃く反映したプログラムであった⁽²⁴⁾。その推進にはフォード財団、UNESCO、アジア財団、アメリカのNGOのCAREが資金協力するなど、アメリカ主導の戦後復興援助の一環としてパキスタンで実施されたが、第三世界の非共産圏国支援という国際システムにおける冷戦構造を如実に反映したものであった。

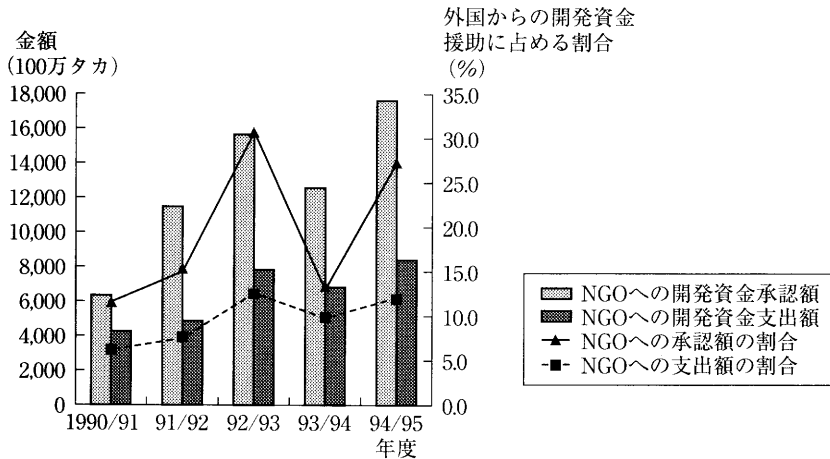
1960年代、V-AIDを受け継ぐかたちで導入され、協同組合方式による農民の組織化を通じた開発を目指したコミラ・モデル (Comilla Model) も、バングラデシュ開発アカデミー (Pakistan Academy for Rural Development: PARD, 現在のBangladesh Academy for Rural Development: BARD) の初代所長ハミッド・カーン (A. Hamid Khan) が中心となって推進していたが、アメリカのハーバード大学、ミシガン州立大学、フォード財団などの支援を受けていた。

このように冷戦下における先進国からの援助は「共産主義の封じ込め」という戦略的意味を多かれ少なかれもっていた。その意味で、V-AIDやコミラ・

モデルのような国家レベルでの援助が必然的にそのような意味をもつのはもちろんであるが、冷戦構造が国家の下位レベルにまで大きな浸透力をもっていた1980年代以前においては、NGOに対する援助も戦略的意図から逃れることはできなかった。共産主義対自由主義というイデオロギー論争においては中立的なNGOに対して開発援助を振り向けることによって、草の根レベルに親米勢力を作り出すことは、途上国の共産化阻止という西側諸国の利益にもかなうものだったのである。

前述したように、1980年代に入ると、開発援助を正当化する一つの方策としてNGOへの積極的な資金提供が行われるようになった⁽²⁵⁾。このような議論が出てきた背景の一つには、いわゆる先進国における「援助疲れ」の現象がある。つまり、公的なチャンネルを通じた開発援助は途上国の一部の人間を富ませるだけで一向に貧困撲滅の効果が現れない。そのような援助を景気が後退するなかでいつまで続けるのかという主張が先進国内で強まった。こうした主張に応えるために、国際機関および先進諸国政府は手っ取り早い対応

図2 NGOへの開発資金の流れ



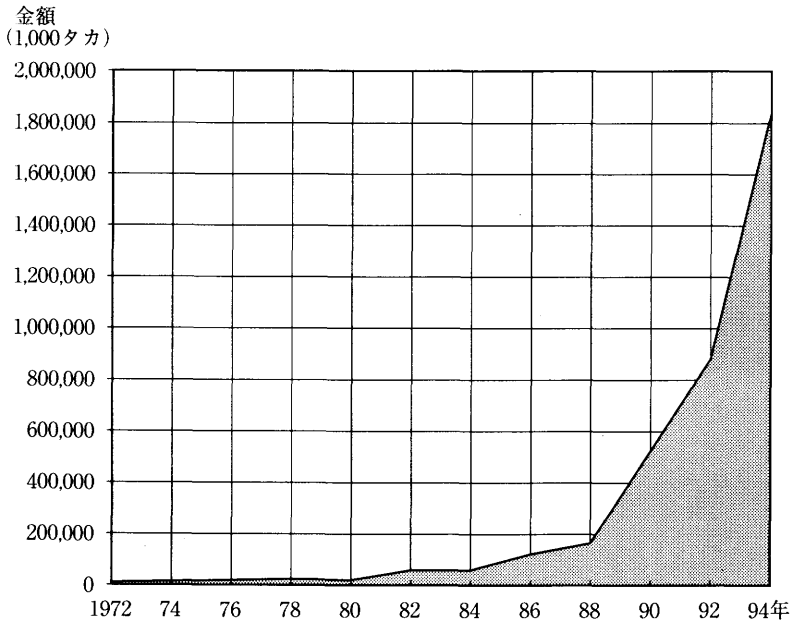
(出所) *Flow of External Resources into Bangladesh (As of June 30, 1995)*, Economic Relations Division, Ministry of Finance, Government of Bangladesh, 1996.

策としてNGOへの資金援助という道を選んだ。国内外のNGOが積極的に農村開発の事業に取り組んできた Bangladesh はその格好の的となったのである。現在では、Bangladesh に対する外国援助の約12%がNGO向けとなっている（図2）。

これまで公的機関からの援助とNGOの関係を論じてきたが、Bangladesh においては国際NGOやキリスト教のミッシヨナリーなどの民間団体と国内NGOの関係についても言及する必要があるだろう。

欧米の国際NGOのなかには現地で直接活動をしているものだけでなく、複数の Bangladesh NGO に資金を提供するものが存在する。例えば、オックスファム (Oxfam) はBRACが設立された1972年以来100万ドル以上の資金援

図3 ドナーからBRACへの資金提供状況



(出所) Catherine H. Lovell, *Breaking the Cycle of Poverty: The BRAC Strategy*, Dhaka: University Press, 1992/下沢嶽「Bangladesh のNGOの現状」(佐藤寛編『開発援助と Bangladesh 』アジア経済研究所, 1998年予定)。

助を行ってきた。BRACのドナー・リストのなかには、その他にもフォード財団などいくつかの国際NGOが名を連ねており、BRACがドナーから受けている資金は、94年には総額18億タカに達している(図3)⁽²⁶⁾。

また、カナダの大手NGOのCUSOから独立したプロシッカなどのように、欧米のNGOが現地のバングラデシュ人にプロジェクトを移管した例や、キリスト教ミSSIONナリーの慈善活動を受け継いでNGOとして発足した団体もある。欧米系の国際NGOによっていくつかのバングラデシュNGOは育てられてきたともいえる。

つまり、内生的要因に加えて、国際機関や先進国による援助、さらには欧米系NGOによる国際協力といった外生的要因なくして、バングラデシュNGOの存在は語ることはできないのである。しかしながら、これらの要因の背後にはバングラデシュが抱えるより根本的な問題がある。それが、国家の統治能力の低さである。

3. 国家の統治能力とNGO

現在バングラデシュにおいてNGOが活動している領域(農村開発事業、災害救援、教育、保健衛生、信用供与など)は、本来ならば国家によって国民に提供されるべきサービスであろう。しかし、独立から25年間、バングラデシュ政府はそのシステムも能力も決定的に欠如したままである。

このように政府が基本的な社会サービスを住民に提供できないような状況において、NGOはその隙間を埋めるようなかたちで活動を始めたのである。独立戦争後の難民救援活動から農村開発事業、そして農村における信用供与事業と、いずれも政府の政策実施における非効率さと不公平さに不満を抱く青年によってNGOが結成され、活動が開始された。そして今やNGOの活動は政府の仕事を補完する役割から、代替する役割へと拡大を続けている。

視点を変えてみると、国家の統治能力の低さがNGOの大量発生に果たしたもう一つの側面が浮かび上がる。前述したように、外国ドナーの立場からす

れば、大量の資金を政府機関に援助しても、政府にその資金を利用して経済開発を推進する能力はなく、貧困の撲滅という目標も一向に達成されそうにない。そうであれば、有能で勤勉なスタッフを抱え、農村の貧困層に最も近いレベルで熱心な活動をしているNGOに資金を渡した方が成果を期待できるとドナー側は考えるのである。このようにして、外国から資金が継続的にNGOに向けて流れてくるようになったことも、バングラデシュにおいて多くのNGOが誕生することにつながったといえるが、その背後には、バングラデシュ政府が（ドナー側からみて）信用するに足りない、援助するに値しないという側面がある。ここにもバングラデシュの国家の統治能力の低さという要因が顔を出している。

つまり、多くのNGOがバングラデシュで活動している要因としてここで挙げた内生的要因も外生的要因も、実は国家がうまく機能していないという事実の裏返しにすぎないのである。国家が請け負うべき機能が供給されないところでは、社会の他の部分によってそれが補われなければならない。そこにNGOが誕生するための素地があった。さらに、内外の要因が加わり現在のよなNGO活動の隆盛をみることとなったのである。

それでは、なぜバングラデシュの国家の統治能力は低いのか。次節ではバングラデシュの国家建設過程を概観しながら、その原因を探ってみる。

第3節 バングラデシュの国家

1. 国家論

国家の分析を行うときにしばしば使われるのが、国家が「強い」または「弱い」という概念である。前節では、バングラデシュの国家の統治能力の低さを指摘したが、「統治能力が低い」といったとき、それは国家が「弱い」という意味に置き換えられる。本節では、バングラデシュの国家はなぜ弱いのか

という問題を考察する。国家の弱さの原因を考えるときに重要になるのは、その国家がどのようにして成立してきたのかという国家建設の過程である。

まず議論に入る前に、「国家」や「国家の強さ（弱さ）」といった概念の整理をしておこう。

国家という概念は非常に抽象的であり、国家の概念についてはっきりとした合意がなされてこなかった。しかしながら、1980年代以降、政治学の分野で「国家論」に注目が集まり、分析的に有用な定義が提出されるようになった。それは特にマックス・ウェーバーの国家概念から引き出されたものである。つまり、国家とは「一定の領土とそこに居住する人民に対する支配を継続的に主張する行政・法・官僚・強制システム」である⁽²⁷⁾。具体的には、政府、法制度、官僚、軍および警察を含めた治安維持装置といった組織が含まれる⁽²⁸⁾。

この概念化は二つの点で正当化される。第1に、このような国家の概念化によって、国家の果たす役割を軽視してきた多元主義的アプローチや構造機能主義的アプローチの欠点を克服することができる。多元主義的および構造機能主義的アプローチにおいては、「国家は経済利益団体や規範的社会運動体が公共政策を決定するために競合し、または協同する場である」とみなされてきた⁽²⁹⁾。しかし、日本および東アジアNIESにおける経済発展の過程で国家の果たした重要な役割が明らかになり⁽³⁰⁾、国家を一つのアクターとして分析する必要性が増してきたのである。そこで、国家論においては、国家をそれ自身独立したアクターとして捉えている。

第2に、国家論は、国家を細分化して分析しようとする官僚的アプローチとも区別されなければならない⁽³¹⁾。官僚的アプローチでは、政府諸機関はそれぞれが競合する社会利益集団と同じようなアクターであるように、個別に扱われている。これに対して、国家論は官僚機構と制度的法秩序の全体構造を強調する⁽³²⁾。国家は特定の社会集団や階級の要求や利益を単に反映して目的を遂行するのではなく、一つのまとまった制度として政策を追求していく。つまり、国家を一つの独立したアクターとして扱うことが重要なのである。

国家を一つの社会アクターとして捉えるとして、次に問題になるのが国家の「強さ」である。しかし、国家が「強い」（または「弱い」）といったとき、何が強いのか、何に対して強いのかをはっきり明示されないことが多い。そこで、「国家の強さ」というものを概念的に整理する必要がある。

「国家の強さ」とは、端的に言って、「社会に対して浸透する力、社会関係を規制する力、資源を動員する力、および国家が決定した目標のために資源を配分し利用する力」のことである⁽³³⁾。そして、そのような力の決定要因となるものが国家の「自律性」(autonomy)と「能力」(capacity)である。国家は、社会集団や階層、または社会の要求や利益に影響されずに政策目標を立案し実行できるとき、自律的であるといえる。つまり、「国家の自律性」とは、社会内部の特定の集団から国家エリートが独立している程度のことである⁽³⁴⁾。

しかし、自律性だけでは国家の強さの源泉とはなりえない。国家は一つの独立したアクターとして行動できるような「能力」を備えている必要がある。ここで、「国家の能力」とは、強力な社会集団の実際のまたは潜在的な反対を押し切っても、または社会経済状況が不利な場合でも、国家目標を認識し、政策を立案し、そして実行していくことができる程度のことである⁽³⁵⁾。

それでは、なぜ国家の自律性や能力にばらつきができるのであろうか。国家の自律性はどのように獲得されるものなのか。どのようなメカニズムをもてば国家の能力は高まるのであろうか。つまり、国家の自律性と能力の源を特定する必要がある。

国家の自律性は、国家エリートと有力な社会集団または階層との関係によって決定される。トリムバーガー (Ellen Kay Trimberger) は国家が相対的に自律的であるための条件について次のように述べている。(1)官僚または軍のトップ・ポストが有力な地主、商業、産業階層から補充されないとき、また(2)彼ら国家エリートがトップ・ポストに就いた後にこれらの階層と私的・経済的に緊密な関係をもたないとき、国家は社会に対して相対的に自律しているといえる⁽³⁶⁾。つまり、国家エリートが生産手段を直接支配しないことに

よって、既存の社会秩序内の有力な階層の一部とならず、そのため、国家は自律的でありうるのである。

一方、国家の能力を決定するのは、警察・軍事組織といった強制力と資源を調達し配分するための行政的手段である。ティリー (Charles Tilly) は、国家が独占している暴力装置の発展と行使は、常に変化する国内外の資源動員可能性に対応できる財政能力の形成と組み合わせられる必要があると論じている⁽³⁷⁾。それ以上に、専門技術に習熟し、実力主義的で、内部が同質的な官僚機構が必須の条件である。「威信をもち、地位に敏感で、主要な行政ポストへのアクセスが保証された官僚機構」⁽³⁸⁾が存在することにより、優秀な大学の卒業生を常に採用することができ、彼らの長期的な忠誠とコミットメントを確実なものとする事ができる。さらに、政策を立案・実行し、社会を監視・規制するためには、強固で効率的な制度が確立される必要がある。そのような強固な制度には、フォーマルな官僚機構や、ビジネス・セクターを含む他の社会との非公式な結びつきも含まれている。

発展途上国の事例をみれば明らかなように、国家の自律性と能力は一様ではない。しかしながら、一般的に言って、高い自律性と能力を備えることが非常に困難であり、まして財政的・人的資源が希少な発展途上国においては、そのような強い国家が存在する可能性はきわめて低いといわざるをえない。バングラデシュはその典型的な例であろう。以上のような理論的考察をふまえて、バングラデシュの国家の事例を考察してみよう。

2. バングラデシュ国家の能力と自律性

バングラデシュの国家の統治能力が低いことはNGOとの関係のところで論じた。NGOが様々な分野で農村の開発・教育・保健といったサービスの提供を実施するなど、社会団体の活動はほとんど野放しに近い状態である。これは一面では市民社会が強い証拠だといえるのであろうが、裏を返せば国家にそのような活動を調整、監視し、規制する能力が欠けているということに

なる。

それでは、どのような点にバングラデシュ国家の弱さが観察されるのだろうか。まず第1に、中央政府も地方政府も、国内資源動員の能力がきわめて低い。1993/94会計年度の中央政府の税収入がGDPに占める割合は9%でしかない。また、中央政府の収入は支出を大きく下回っており、その穴を外国からの開発援助で埋めているかたちになっている。政府にとっては、国内資源を苦勞して動員するよりも、継続的にバングラデシュに流れ込んでくる援助資金に依存する方がよほど効率的である⁽³⁹⁾。

地方政府の財政状況も非常に厳しく、特に、地方行政の最末端であるユニオン(行政村)の収入は大半が人件費で消えてしまう。というのも、農村住民の税負担は非常に軽く、1世帯当り年平均10タカ以下(所得の0.2%以下、1タカ=約2.7円)のユニオン税(家屋税)しか負担していないうえ、滞納が多い。国税と地方税の両方をあわせても、農村住民の税負担率は所得の2~3%と推計されている⁽⁴⁰⁾。

第2に、国と地方(農村)を結ぶ制度が確立されていない。バングラデシュの地方行政制度はその時々政権の思惑によって恣意的に改革されてきた。地方制度改革は政権の地方支持基盤獲得のための手段としてしかみなされてこなかったのである⁽⁴¹⁾。そのため、地方行政制度は、地方開発や教育、福利厚生といった社会サービスを地方住民に公平に分配するための制度というよりはむしろ、中央政府からの開発資金を地方の有力者などに分配し、政権への支持を獲得するためのシステムになってしまったのである。実際、中央政府から下りてくる開発資金のおよそ30%は途中で漏洩してしまうといわれる⁽⁴²⁾。

また、ドナー諸国からよく出される不満は、プロジェクトの認可手続きの煩雑さ、行政手続きの遅さ、そしてプロジェクトの実行の遅さである。このドナーの不満は他の政策分野についても同様のことがいえる。例えば、コチャネック(Stanley A. Kochanek)は官僚機構内部の命令系統が正常に作用していない点を指摘している。トップレベルでは官僚機構を熟知している事務次

官の力が強力で、そのサポートがなければ担当大臣が政策変更をすることなどほとんど不可能である。一方、下位レベルの官僚のサポートがなければ事務次官といえども職務を遂行することはできないため、彼らの反対する政策が実行に移されることは稀である⁽⁴³⁾。

バングラデシュ政府は政策の実行能力が決定的に欠如しているだけでなく、政策の立案能力もきわめて低い。その典型的な例が、1990年に新たに立案された保健政策である。当時のエルシャド政権は87年、新保健政策を準備するために委員会を設立し、88年に報告書が提出された。その後保健政策については何の決定もされなかったが、90年7月、エルシャド大統領は突然ヘルス・ケア・システムの分権化、国立病院の医師による個人治療の制限、そして国立病院における治療費徴収を主要な柱とする新保健政策を発表した。国会ではほとんど何の実質的な議論もされないまま保健政策が可決され、施行された。しかし、この新しい政策は医師からの猛反発を受ける。1万6000人の医師を代表するバングラデシュ医師会 (Bangladesh Medical Association: BMA) は、新政策の即時撤回を求め、すべての医師にストライキを呼びかけた。政府と医師会の対立は2週間以上に及び、バングラデシュの医療システムはほとんど崩壊状態に陥った (50人以上が医師のストが原因で死亡したといわれている)。結局、政府側が医師会と協議したうえで新たに保健政策を立案し直すことで妥協が成立した⁽⁴⁴⁾。

つまり、エルシャド政権のように、たとえ軍が政権を掌握したとしても、バングラデシュの国家は独立して以降常に弱かったのである。軍人政権下においても、政府が組織的に強制力を使って社会運動団体を解散させたり、活動家を抑圧させることは少なかった⁽⁴⁵⁾。1975年に建国の父であるムジブル・ラフマン (Mujibur Rahman) 首相が、政治・経済危機に対処しようと、諸政党の活動を禁止しバングラデシュ・アワミ労働者農民党 (Bangladesh Krishak Sramik Awami League: BAKSAL) というコーポラティストの単一政党を設立したときには、官僚・軍を中心に批判勢力を刺激し、結局はムジブル・ラフマンの暗殺、アワミ連盟政権の崩壊につながった。

一方、国家の自律性も高くはない。バングラデシュの国家体制を支えているのは、人口のほんの一部を占める都市部の中間層と農村の富農層である。1971年の独立後のアワミ連盟政権を支えたのは、都市の下位中間層、プチブル、および農村の富農層であった。これに対し、75年にムジブル・ラフマンから政権を奪ったジアウル・ラフマン (Ziaur Rahman) によって結成されたバングラデシュ民族主義党 (Bangladesh Nationalist Party: BNP) は上位中間層と富農層を支持基盤としていた。81年にそのジアウル・ラフマンから政権を奪ったエルシャドによって結成された国民党 (Jatiya Party) の支持基盤は、既存の政党の支持者を利益供与を通じて陣営に引き込んだものだといわれている。このことからわかることは、若干の違いがあるが、独立後の体制の支持基盤は一貫して都市部の中間層と農村の富農層だということである⁽⁴⁶⁾。つまり、いずれの政党が政権をとった場合でも、産業・商業資本家、法律家やエンジニア、教員などの専門職、事務販売員、下級公務員などを含む都市の中間層と農村の土地もち農民がその支持母体となってきたのである⁽⁴⁷⁾。

しかも、軍人政権が決して自律性の高い国家を意味することではないことは、1975年のクーデタで政権をとったジアウル・ラフマンも82年のクーデタで政権に就いたエルシャドも、それぞれ翌年には自らの政党を結成することによって⁽⁴⁸⁾、民政への復帰を開始していることにも表れている⁽⁴⁹⁾。つまり、いずれの政権も軍にのみ依存するかたちではとうてい国を支配し続けることはできないため、体制を早急に民政化することにより都市部のエリート層を取り込み、権力基盤を固める必要があったのである⁽⁵⁰⁾。バングラデシュの国家は、軍人政権下でも、社会の特定階層に依存しなければならなかったという意味で、国家の自律性はきわめて低いといえる。

いずれの政権も支持基盤であるこれらの中間層に依存している度合いが高いことは、様々な側面からも明らかである。例えば、年次開発計画 (Annual Development Programme: ADP) のなかで農業部門の占める割合は、経済全体のなかで農業が占める重要性に比べて、きわめて低いといわざるをえない。

1996年現在、農業部門がGDPに占める割合は32%、労働力の66%を占める一方で、ADPのなかで農業部門（農村開発、水資源開発を含む）が占める割合は96/97年度予算では22.0%、95/96年度予算では20.6%にとどまっている。70年代の10~20%からは増加したが、それでも農業部門はこれまで軽視されてきたといえる。さらに、農業部門への公共支出は多くの場合、既存の権力構造に沿って地方に下りていくため、下層の貧農には届かず、主に富農を潤す結果につながるが多い⁽⁵¹⁾。これに対し、工業部門（電力、資源開発、運輸・通信を含む）のADPに占める割合は、96/97年度予算で38.9%、95/96年度予算で42.2%となっている。

さらに、穀物配給のシステムをみても、体制支持基盤の国家に対する浸透力の強さがよりはっきりする。ジャンセン (Eirik G. Jansen) は、配給される穀物の多くが都市の中間層に流れており、貧困層に届くのは配給される穀物量のわずか10%にすぎないと指摘している⁽⁵²⁾。最後に指摘しておくことは、農業部門に対する課税システムである。前述したように、農民に対する課税は非常に軽微である。一方で、富農層に対する課税は税制上重くなっている。しかしながら、実際の運用では富農による課税逃れや滞納は広範に行われており、富農層の支持を失うことをおそれて政府もそれをあえて追及することはしない⁽⁵³⁾。

つまり、政府は既存の経済・社会構造を変革するような政策を実施することは不可能で、むしろ政府の実行する政策は既存の社会団体や権力関係を強化しているのである。以上のように、バングラデシュの国家はその支持層である中間層に依存しており、自律性が高いとはいえない。

3. 国家建設過程の影響

バングラデシュ国家のこのような弱さは何に起因するのであろうか。国家建設過程の歴史を検証してみると、その原因は次の2点に要約できる。つまり、イギリスによる植民地支配とパキスタン時代の東パキスタンに対する従

属的な関係に起因する国家制度の未発達と、独立戦争が新生国家に与えた影響である。

イギリス植民地期、ベンガル地方の中心地はカルカッタであった。カルカッタにはベンガル州の州都として政治、行政、司法、経済の機能が集中していたが、現在のバングラデシュの地域にあたる東ベンガル地方には治安維持と徴税を目的とした地方行政機構があるだけだった⁽⁵⁴⁾。しかも、英領ベンガル州の国家エリート層を形成していたのは、ヨーロッパ人、ヒンドゥー教徒のベンガル人、そして非ベンガル人のムスリムであった。わずかながらムスリム連盟に所属する中間層のイスラム教徒のベンガル人（ベンガリ・ムスリム）政治エリートや商工業の分野で活躍した者もいたが⁽⁵⁵⁾、ベンガリ・ムスリムの大部分は農村部に暮らす小作農民であった。

この地域に本格的な統治機構が導入されたのは、1947年にインドとパキスタンが分離独立し、ベンガル州がヒンドゥー教徒の居住するインドの西ベンガル州とイスラム教徒の多い東パキスタン州に分かれたときであった。東パキスタン州（1956年までは東ベンガル州と呼ばれた）⁽⁵⁶⁾には州政府と州議会が設置され、統治機構が本格的に始動した。官僚機構も整備され、東パキスタン文官職（East Pakistan Civil Service: EPCS）が導入された。

中央レベルにおいても、英領下のインド文官職（Indian Civil Service: ICS）を継承したパキスタン文官職（Civil Service of Pakistan: CSP）が制度化され、中央執務機構（セクレタリアート）と地方行政を一手に引き受けることになった。独立時のCSPは、半数以上がインド諸州の出身者で、ついで西パンジャープ出身者が3分の1を占め、東パキスタン出身者はわずか1～2人程度であった。しかしその後、地域別に採用枠が設けられたため、CSPに占める東パキスタン出身者の割合も徐々に増加し、1967年にはCSP467人の34%にあたる139人となった⁽⁵⁷⁾。独立前には、東パキスタンの州行政の枢要ポストの多くをベンガル人が占めるようになっていた⁽⁵⁸⁾。

しかし、パキスタンの軍事機構、特に陸軍においては東パキスタン出身者が占める割合は極端に低かった⁽⁵⁹⁾。ベンガル人の採用を抑制するために、パ

キスタン軍は、体格基準を平均的ベンガル人よりも高めに設定していた。また、ベンガル人の内部昇進についても明らかに差別があった。陸軍において東パキスタン人が上級士官に占める割合はわずか5%，下級士官においても7.4%にすぎなかった⁽⁶⁰⁾。東パキスタン人将校が最も多い空軍においても、その比率はそれぞれ16%，17%でしかない。

以上のように、バングラデシュにおける国家制度の導入はきわめて近年の出来事であり、しかも、ヒンドゥー語系、ウルドゥー語系などの有力な他民族が常に実権を握っていたため、必ずしもベンガリ・ムスリムがその運用を全面的に担ったわけではなかった。つまり、統治機構、人的資源を含む広い意味での国家制度の本格的な確立は独立の達成を待たなければならなかったのである。

バングラデシュの国家が弱い第2の要因は、独立戦争が直接的、間接的に与えた影響である。およそ9カ月に及んだ独立戦争は、バングラデシュに壊滅的な打撃を与えた。激しい戦闘によって、インフラストラクチャーは破壊され、多くの人材を失った。これまで国家機構のすべてのレベルに配置されていた西パキスタン人が本国に帰還したため、それを今度はすべてバングラデシュ人によって埋め合わせなければならなくなった。独立戦争後、バングラデシュの国家建設は再び振り出しに戻ってしまったのである。

新生国家の誕生過程においてより大きなインパクトを与えたのは、このような独立戦争の直接的な影響よりもむしろ間接的な影響であった。前述したように、独立前の官僚機構にはすでに相当数のベンガル人が採用されていたが、独立後これらのベンガル人CSPは西パキスタンの「協力者」(collaborator)とみなされ、多数のCSP官僚がアワミ連盟新政権によって退職処分となった。しかも、旧CSPとEPCSの対立や、「ムジブナガル派」と「非ムジブナガル派」の対抗関係など⁽⁶¹⁾、官僚内部もいくつかのグループに分裂しており、アワミ連盟新政権による粛清に一致して対抗する力は官僚にはなかった。

こうして生まれた多数の空席ポストには、アワミ連盟との地縁・血縁、政治的・経済的結びつきをもつというだけで、何の経験もないアワミ連盟支持

者が採用された⁽⁶²⁾。行政改革の名のもと、経験豊富なCSPは国家機構から排除され、代わって政党による恣意的な採用や昇進が行われたのである。その結果、国家の弱体化はさらに進んだ。

独立戦争は軍内部の構造にも大きな影響を与えた。バングラデシュ国軍のなかにある最も大きな亀裂は、「独立派」と「帰還派」の対立である。独立戦争が開始された1971年3月にバングラデシュに駐在していたパキスタン正規軍は6000人の東ベンガル連隊 (East Bengal Regiment: EBR) と、1万5000人の国境警備隊 (East Pakistan Rifles: EPR)、4万5000人の警官だけであった⁽⁶³⁾。彼らの多くは戦闘の開始と同時に反政府運動に加わり、志願兵も加えた解放軍 (ムクティ・バヒニ) を組織し、パキスタン軍にゲリラ戦を挑んだのである。これに対し、西パキスタンには約2万人のベンガル人兵士と1000人のベンガル人将校がいたが、パキスタンを密かに脱出し解放軍に加わった一部の兵士を除き、彼らのほとんどは西パキスタンで終戦を迎え、73年ようやくバングラデシュに帰国した⁽⁶⁴⁾。「独立派」は階級の面ではミドル・ランク以下の兵士が多かったが、自らの手で独立を勝ち取ったという誇りがあった。「帰還派」は階級の面で「独立派」よりも高い地位についていたが、独立に貢献できなかったため、独立後の軍の指導権を握ることができず、「独立派」に対する反発が強かった。これに加えて、独立戦争中に志願兵としてゲリラ戦に参加し、独立後に国軍に加わった「ゲリラ戦士グループ」や独立後に志願兵として入隊したグループが存在し、それぞれが勢力争いをしていた⁽⁶⁵⁾。

さらに軍内部の対抗関係を複雑にしたのが、アワミ連盟支持派や「人民革命軍」思想グループなど政治的立場を異にしたグループが存在したことである。長田が指摘するように、「こうしたさまざまなグループが、政治の在り方、経済政策、あるいは軍内部の問題の処理をめぐる、それぞれの立場から相互に対立」していたために⁽⁶⁶⁾、「強い国家」の重要な構成要素である軍の同質性は失われ、軍が国家制度を担うことも不可能になった。

第4節 市民社会と国家

1. 市民社会、国家と民主化

これまで考察してきたように、バングラデシュ社会の構造は「弱い国家」と「強い市民社会」と特徴づけられる。既存の議論の流れからすれば、「強い市民社会」の存在は民主体制の根本であり、逆に「弱い国家」は非民主的政治運営を回避するのに好都合なはずである。しかし、既存の議論とは反対に、バングラデシュにおいてはそのような国家・市民社会関係が民主的なポリティの存在とは結びつかないのである。本節ではその理由について三つの側面から考察してみよう。つまり、バングラデシュにおける市民社会活動が、「公共性」の醸成に寄与していない側面、個人的経済活動ばかり強調し、制度化に貢献していない側面、そして国家との関係である。

第1の点は、グラミンバンクの成功以来、BRACなどの巨大NGOをはじめとして、中小のNGOから政府開発機関までが、農村の貧困層が小規模事業を開始し、自らの収入向上を目指すのを支援するため、信用供与プログラムを競って実施していることに関連している。このような近年の信用供与プログラムの普及は、農村の貧困層の経済的・社会的地位向上に一定の役割を果たしてきたが(特に、NGOによるプログラムが女性のエンパワーメントに果たした役割は否定できない。それまで外部との接触をもたなかった農村の女性がプログラムに参加することにより、家庭内・村内での地位が向上したことは事実である)、反面、あまりに私的領域における活動を強調するあまり、国や地域としての「公共性」や「共同体意識」を弱める、または育てることに結びつかない結果となっている。藤田は、農村開発の側面ではあるが、「村落レベルから国家レベルに至るまで、公共部門を制度的・財政的に育てようとする動きが出てこない」ことを指摘している⁽⁶⁷⁾。

同様のことは市民社会と民主体制との関連でも指摘できる。「アソシエイ

ションの結合がいくらできても、それらが公共的態度を育み、自由を基礎づける秩序を形成するという保障はない。人間には、アソシエーションだけでなくコミュニティが必要なのであり、それなしには個人主義が欲望の気ままな発散に墮するのを防ぐことはできないのである」という、佐藤の指摘は正しい⁽⁶⁸⁾。市民社会の最も重要な機能の一つが公共の目的の追求であるにもかかわらず、バングラデシュの市民社会アクターが実際に行っている活動は私的領域を強調するばかりで、貧困の撲滅という公共的目標の追求と民主的政治システムの建設という結果が結びつかないのである。つまり、市民社会運動体の目標は公共的であるのだが、目標達成のための手段が私的活動を支援するものになっているという矛盾がみいだされる。

第2の点は、これまで小規模信用供与のような私的経済領域にNGO活動が中心を移してきたために、組織の運営・管理能力の向上、外部組織との政治的交渉技術など草の根レベルでの制度作りは必ずしも強調されなくなりつつあるということである。確かに、企業家精神をすでもちあわせており、十分な資金さえ確保することができれば、事業を起こすことができるような人々も農村にはいるかもしれない。しかし、大部分の農民にとって必要なのは、彼らの暮らす村の外の世界との関係をどのように確立するかという技術である。つまり、人的資源の開発なしには、いくら資金をクライアントに与えても、それが有効に活用されるかどうかという問題は未解決のまま残ってしまう。西側ドナー諸国がバングラデシュ政府に供与する開発援助において表面化している問題とそれは非常に似ている。

実際、フィールドとなっている村のNGOからの「卒業」という問題がもちあがったとき、それに抵抗感を示すのはNGOよりも村の農民たちである。NGOのプロジェクトが根付いたようにみえても、村の有力者や村外とのコミュニケーションなど、NGOワーカーの手助けが必要となると、クライアントはやはりNGOワーカーに依存してしまう。市民社会団体が民主的ポリティの確立に果たす重要な機能の一つは、いわゆる「政治的社会化」である。人々は市民団体への参加を通じて、公共的規範や政治的技術を学習し、獲得して

いく。そのような人々のなかから未来を担う政治指導者が誕生してくるのである。そのような教育的機能を軽視するがぎり、市民社会が民主的役割を果たすことは難しい。

一方、NGOは政治的に農民を動員することはこれまでほとんどしてこなかった。前述したように各政党の支持母体は都市部の中間層と農村の土地保有層であり、中下層の農民の支持を獲得する必要があまりない。そのため、政党の地方組織は弱体である。一方、地方行政も制度的に確立されていない状況では、農民のための政治参加のルートは限られている。BRACなど、一部のNGOのなかには農民の選挙参加を今後の目標に掲げるところも出てきたが、それが本格的な動きにつながるまではまだ時間がかかりそうである。

そして第3の点は、国家とは独立して活動するNGOの活動は国家の能力、および正統性を侵食しつつあるということである。NGOと国家の間には根深い不信感が存在し、プロジェクトの実施において協力関係が観察されるときでも、それは相互のきわめて功利的な計算から生まれたものである⁽⁶⁹⁾。

それに加え、NGOと国家の両者を結びつける制度が決定的に欠如していることも指摘されなければならない。市民社会が公共政策に影響を与えようとすれば、国家との関係を維持しておく必要がある。そのような制度的連関の欠如はNGOの独立性を維持するには役立つが、逆に国家が社会の意志を反映しているかどうかチェックする手段を失うことにもなる。

この制度的連関の欠如の理由の一つは、バングラデシュで活動しているNGOを包括して代表する団体が弱体であることにあるように思われる。1983年に、それまでのバングラデシュ・ボランティア団体協会 (Association of Voluntary Agencies in Bangladesh: AVAB) を受け継ぐかたちで発足したバングラデシュ開発団体協会 (Association of Development Agency in Bangladesh: ADAB) がNGO間の活動の調整、情報提供、共同研修、政府との交渉などを実施しているが、その政治的影響力はきわめて低い⁽⁷⁰⁾。むしろ、巨大NGOなどは、幹部の個人的コネクションを通じて政府官僚との関係を維持し、便宜供与を受けている。つまり、市民社会と国家のつながりはきわめて個別的で、

恣意的にならざるをえない。言い換えれば、市民社会と国家の関係も、既存のバングラデシュ政治を特徴づける「パトロン・クライアント関係」(patron-client relation) の枠組みのなかにあるということである⁽⁷¹⁾。

バングラデシュにおいて市民社会の存在が政治システムの民主化につながらない理由を三つの要因から指摘したが、このような結果が生じるのは、この国の状況を考えると不可避だったのかもしれない。つまり、既存の政治権力構造のもとでは、富むものはさらに富み、貧なる者はさらに困窮するという状況のなかで、NGOは、最下層のレベルにまで援助の効果を到達させるため、あえて既存の政治構造を回避した。また、そのようにして最下層の農民に到達し、活動が開始されれば、農民の意識も「自然に」高まり、政治構造も変わっていくと考えたのである。

しかし、それはあまりにナイーブな考え方であった。「公共意識」というのは自然発生的に生まれてくるというよりも、むしろ教育などを通じて作られていくものである。また、政治構造が転換する過程においても、リーダーの指導能力の果たす役割が大きい⁽⁷²⁾。つまり、市民社会は自動的に民主体制と結びつくわけではなく、社会内部の不断の運動と外部(国家)との関係によって大きく左右されるのである。

2. バングラデシュと市民社会論

なぜ、市民社会論がバングラデシュのような「非民主的」民主体制をうまく分析することができないのであろうか。その答えは、これまでの市民社会論が統治能力のある国家の存在を当然の前提として、分析の対象外にしていたことにある。市民社会論では、「社会」の側面にばかり目を奪われがちであるが、近代においては社会と国家は一对の関係であり、両者の相互的緊張関係が当該国の政治・経済・社会構造を規定している。国家は社会なしには成立しないし、他方、社会も国家なしには存続しえない。

特に市民社会論においては、強固な国家の存在が無意識的に前提として考

えられている。これまでの市民社会論は、そのような統治能力のある国家が「すでにそこにあるもの」と仮定したうえで、議論が進められた。つまり、市民社会と民主化の議論においては、統治の能力をもった国家がすでに確立されており、そのような国家統治機構を市民社会がどのようにしてコントロールしてきたか、ということに力点が置かれてきたのである。たしかに、西ヨーロッパ諸国においては、絶対主義王政のような強大な国家がまず存在し、そこからブルジョアを中心とした「市民」が自由権を獲得していこうとする運動がまさに市民社会運動だった。それがために、市民社会の存在は民主体制の確立と密接に結びついたかたちで議論されてきたのである。

しかしながら、バングラデシュを含めた発展途上諸国においては、そのような強固な構造をもつ国家の存在を一様に仮定することはできない。つまり、途上国においては、「市民社会＝民主制」という議論のそもそもの前提が成立していないのである。程度の差こそあれ、統治能力の欠如した国家をもつ国においては、必然的に市民社会の機能する範囲は拡大し、しかも市民社会の拡大は多元的な民主体制の確立というよりはむしろ、ポリティの無秩序な分裂につながる可能性がある、というのが本章の主張である。つまり、バングラデシュにおいて、一部東南アジア諸国の権威主義体制よりも市民社会の領域が広いとすれば、それは国家の弱体さにその原因が求められるのであり、そのような弱い国家のもとでは、市民社会が民主化に貢献する余地はあまり多くはない。

市民社会は、市民社会論がいうように民主体制に直結するものではなく、それ自体では政治的に価値中立的である。市民社会が民主体制に貢献するものかどうかは、実はそれを取り巻く政治——特に、政治的制度化の度合い——に大きく左右されるのである。例えば、バーマン(Sheri Berman)はワイマール共和国の例を挙げ、ワイマール共和国下では活発な市民団体活動が行われていたが、それは政府や政党といった政治制度が未整備であったためにドイツ社会を統合することができなかったことに原因があり、そのような状況下では、市民社会の存在は単にナチズム台頭の基盤を提供したにすぎない

かったと論じている⁽⁷³⁾。要するに、国家に政策を立案し実行する能力があるかどうか、国家が国民による利益の表出に対して応答する能力があるかどうか、または政党などの政治団体が国民の利益を集約する機能を担うことができるかどうかという点に言及することなくして、市民社会と民主体制の関係の議論は成立しないのである⁽⁷⁴⁾。政治の制度化が確立されてはじめて、社会は信用という規範を共有することができ、社会全体の共通の利益というものをみだし、実現することができる⁽⁷⁵⁾。タロウ (Sidney Tarrow) が指摘するように、市民社会は「独立変数」ではなく、むしろ「媒介変数」として捉えた方が適切だといえるであろう⁽⁷⁶⁾。

むすび

本章では、バングラデシュにおける市民社会の形成過程を、NGOの誕生という視点から考察したが、その背景をあらためてまとめてみよう。まず、それらは二つのグループに分けて考えることができる。第1に内生的要因として、独立戦争や自然災害といった国家的危機状況が住民の間に危機意識をもたらし、そのような危機に自ら対処しようとする住民の自発的な結束を生み出した。また、独立戦争に参加した理想主義的・革新的考えをもつ青年層が、戦後の新政権の腐敗や失政に幻滅し、農村で地道な活動を続けるNGOに参加するようになったこともNGO活動の活性化につながった。

第2に外生的要因として、西側先進国による大量の開発援助資金の投下がNGO活動を財政的に支援した。冷戦下においては対共産圏戦略の一環として、また近年では社会開発・人間開発重視という世界的な開発経済学の潮流の一つとして、NGOに対して援助資金が振り向けられた。さらに、民間の諸団体(国際NGOやキリスト教のミッシヨナリー活動)が財政的にも制度的にもバングラデシュNGOの活動を支援してきた。

そして、より根本的な要因として、バングラデシュにおける国家の統治能

力の低さがあげられる。バングラデシュ政府はNGOに対して決して肯定的な姿勢を示したことはないが、強制力をもってNGOの活動を抑えつけることはできない。その能力がないことはいうまでもないが、現在NGOが担っている社会サービスの提供や農村開発のプロジェクトをバングラデシュ政府が代わりに実行していく意思も能力もない。つまり、NGOの活発な活動を説明する変数は国家の統治能力の低さであり、内生的要因と外生的要因はあくまで媒介変数でしかないのである。

これだけNGOの果たす役割が大きくなってしまった状況で、今後最も問題となるのはやはりNGOと政府の関係であろう。バングラデシュNGOは政府が提供できないサービスを農村の住民に提供してきたという意味で、これまで重要な役割を果たしてきた。飛躍的な経済発展が望めない現在の状況では、NGOによるプロジェクトによって生み出される雇用効果を考慮すると、NGOを抑圧することは政府にとって逆効果でさえある。事実、NGOは都市および農村の中間階層の青年の重要な就職先となっており、およそ5万人が収入向上プロジェクトのためのスタッフとして働いているといわれている⁽⁷⁷⁾。さらには、反政府運動による農民の組織化よりも、NGOによる貧農のグループ作りの方がよほど政治的に安全だということも指摘できる。

しかし、国全体を眺めたとき、NGOがカバーしている地域はまだほんの一部でしかない。土地なし農民の10～20%ほどにしかNGOのプロジェクトは及んでいないのではないかとさえいわれている。公平な基本的サービスの継続的な提供という問題を考えたとき、それが可能な唯一の機関はやはり国家しかないのである。しかし現状では、ドナーの後押しもあって、NGOは政府からは独立したかたちで様々なサービスの提供を行っている。NGOが国家を代替するように事業を進めれば進めるほど、それがまたさらに国家の統治能力を侵食することにもつながっているのである。この問題に対してNGOも政府も現在のところ明確な答えをもっているようには思われぬ。しかし、バングラデシュの民主体制のガバナンスを高めるためには、NGOが政府や政党に働きかけていくことが今後は重要になってくるであろう。

〔注〕

- (1) 市民社会の定義などについては、本書第1章、岩崎育夫「アジア市民社会論——概念・実態・展望」参照。
- (2) Norman Uphoff, "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets," *World Development*, Vol. 21, No. 4, April 1993, pp. 610-619.
- (3) 例えば, Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, July 1994/ Bronislaw Geremek, "Civil Society Then and Now," *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2, April 1992/ Naomi Chazan, "Engaging the State: Associational Life in the Sub-Saharan Africa," in Joel S. Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1994,などを参照。
- (4) アレクシー・アンリ・モリス・クレレル・ト・トクヴィル, 岩永健吉郎訳『アメリカにおけるデモクラシー』研究社出版, 1990年。
- (5) 民主化の「第3の波」については, Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, を参照。
- (6) Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, January 1995, pp. 89-90. また, パットナムはイタリアの事例研究から, 市民文化の伝統のあるところにおいては中間団体の活動が活発であり, それが政府のパフォーマンスに大きく影響していると論じている。Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993, を参照。
- (7) 本書第4章, 中村正志「マレーシア——複合社会における半民主体制と市民社会」参照。同様の文脈で, ハデニウス (Axel Hadenius) らは, 市民社会の機能として, 多元的機能と教育的機能を強調している。Axel Hadenius and Fredrik Uggla, "Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?" *World Development*, Vol. 24, No. 10, October 1996, p. 1622. ちなみに, ダイヤモンドの挙げる10の機能とは次のようなものである。市民社会は, (1)国家による権力の行使を監視し, 制限する。また, 権威主義体制下では社会を動員することにより権力の乱用を防止し, 民主化への原動力となる。(2)政党を補完し, 政治参加を促す役割を果たす。(3)民主的規範・文化の定着など, 政治的社会化の役割を果たす。(4)政党以外の利益の集約・表出のためのチャンネルを提供する。(5)社会の諸集団

- を横断する組織が重層的に存在することにより、政治紛争によって社会が分極化することを防ぐ。(6)政治的リーダーの補充，育成の役割を果たす。(7)民主政治の制度作りを補完する。(8)情報の共有を促進する。(9)新たなアイデアを普及させる。(10)以上の機能が達成されることにより、国家に対して積極的・肯定的な認知が生まれる。Diamond, “Toward Democratic Consolidation…,” pp. 7-11.
- (8) NGO局は1990年、NGO活動を監視，調整，支援するために首相府に付属する機関として設立された。これによって、NGO関連の行政手続きの一元化が図られた。また、78年制定の外国寄付統制法 (Foreign Donation [Regulation] Ordinance) によって、外国からの資金を受け取って活動を行うNGOは政府への登録およびプロジェクトの事前の許可が必要であることが定められている。さらに、東パキスタン時代の61年に制定された社会福祉団体法によっても市民団体の登録が行われている。この法律のもとで登録を行っている団体の多くは外国からの資金を受けていないものだとされている。下沢嶽「バングラデシュのNGOの現状」(佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』アジア経済研究所，1998年予定) 参照。
- (9) 海田能宏，サレハ・ベグム「バングラデシュ農村開発実験」(『東南アジア研究』第33巻第1号，1995年6月) 9ページ。
- (10) 下沢「バングラデシュのNGOの現状」。
- (11) グラミンバンクは、チッタゴン大学教授であったユヌス (Muhammad Yunus) が1976年に始めた農村貧困層向けの融資に関するアクション・リサーチ・プロジェクトから出発した農村金融機関であるが、83年に政府登録の金融機関となったため、これを厳密な意味でのNGOとすることはできない。
- (12) Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review 1996*, Government of Bangladesh, 1996, p. 82.
- (13) バングラデシュの金融機関での返済率は平均40～50%だといわれている。政府系銀行の農業部門への融資では返済率が46%となっている。Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Survey 1990-91*, Government of Bangladesh, 1991, 参照。
- (14) BRACはほかにも、収入向上プロジェクト職員(1994年には約1万3200人)、学校外初等教育プログラムの教師や保健・人口プログラムのヘルス・ワーカーなどの非常勤職員(合わせて約2万7500人)などを雇用している。BRAC, *BRAC Report 1994*, 参照。
- (15) BRACの活動内容については以下の文献を参考にした。Catherine H. Lovell, *Breaking the Cycle of Poverty: The BRAC Strategy*, Dhaka: University Press, 1992/下沢嶽「バングラデシュの巨大NGO 'BRAC' の歴史と役割」(『国際教育研究紀要』第3巻，1997年9月)/Aditee Nag Chowdhury, *Let*

Grassroots Speak: People's Participation, Self-help Groups and NGOs in Bangladesh, Dhaka: University Press, 1990. RDPとRCP以外の主なBRACのプログラムとして、女性と子供を対象とし、予防保健と政府の農村保健システムのサービス改善を目的とする保健プログラムや、学校に通ったことのない貧農家庭の子供のための初等教育プログラムである学校外初等教育 (Non-Formal Primary Education: NFPE) がある。

- (16) Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review 1996*.
- (17) 1997年2月には、ワシントンで世界マイクロ・クレジット・サミット (World Micro-Credit Summit) が開催され、バングラデシュからはシェイク・ハシナ (Sheikh Hasina) 首相が出席し、オープニング・スピーチを行っている。
- (18) RCPの導入は、農民の間で経済活動に対する関心が集まってきたことに対応するためという議論もあるが、小規模信用供与プログラムが実際に経済活動に活かされているかどうかについてはかなりの留保が必要となる。グラミンバンクの成功についても同様のことがいえる。藤田が明らかにしているように、ほとんどの場合グラミンバンクによる融資は商業活動に使われていない。藤田幸一「農村開発におけるマイクロ・クレジットと小規模インフラ整備」(佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』)参照。実際には、融資は村の上位階層の農民に対して高利貸しされており、同プログラムの自己雇用創出効果には疑問があるとしている。
- (19) 大橋正明「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、1993年) 266ページ。
- (20) バングラデシュにおいて左翼運動が欠如している要因についてチョウドゥリ (Aditee Nag Chowdhury) は次のように述べている。バングラデシュの建国の父と呼ばれるムジブル・ラフマンを党首とするアワミ連盟は独立闘争期から民衆の多くの支持と期待を集めていたため、左翼政党は中間階層の心をつかむことができなかった。しかも、左翼運動の中心となったのは都市部のインテリやジャーナリストで、アカデミズムの議論の領域を出なかったため、農村への浸透力も弱かった。しかも、バングラデシュには他の地域と比較できるような前近代的な大規模地主も存在せず、農村における階級闘争は期待できない。かといって、都市部に大規模な産業発展もなく、労働者を基盤にした運動体もありえなかった。このような要因がバングラデシュの左翼運動を限定的にさせたというのである。Chowdhury, *Let Grassroots Speak...*, pp. 28-30.
- (21) 後述するように、独立後の官僚組織で、パキスタン人の去った穴を埋めたのはアワミ連盟政治家の関係者が多かったといわれている。
- (22) BRACはバングラデシュ政府からもわずかながら資金を得ている (例えば、1994年には約3%)。これらは政府との共同プロジェクト、または政府の下請けプロジェクトのための資金だと考えられる。

- (23) Bishwapriya Sanyal, "Antagonistic Cooperation: A Case Study of Non-governmental Organizations, Government and Donors' Relationships in Income-Generating Projects in Bangladesh," *World Development*, Vol. 19, No. 10, October 1991, pp. 1373-1374.
- (24) 野間晴夫「バングラデシュ村落社会と村落研究——農村開発を指向した研究史的展望」(『東南アジア研究』第33巻第1号, 1995年6月) 128ページ。
- (25) 1990年にNGOに供与された資金は, 世界全体で700万ドルにのぼるといわれている。John Farrington and David J. Lewis eds., *Non-Governmental Organizations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, New York: Routledge, 1993, p. 5.
- (26) Lovell, *Breaking the Cycle of...*, p. 19.
- (27) Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Ruschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985, p. 7.
- (28) 具体的な国家のイメージをつかむには, ノードリンガーの定義がわかりやすい。「国家は『社会のあらゆる部分に対して拘束力を有する決定を作成・適用することを権威づける職に就いているすべての個人』すなわち公職者の集合体, あるいは公的な機関と定義される」(真淵勝「アメリカ政治学における『制度論』の復活」〈『思想』第761号, 1987年11月〉 131ページより引用)。
Eric Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981, p. 11, 参照。
- (29) Skocpol, "Bringing the State Back In: ...," p. 4.
- (30) 代表的な文献として, Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1982/ Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," in Frederic C. Deyo ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1987/ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1990/ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990, などがある。
- (31) 官僚的アプローチについては, 例えば, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Harper Collins Publishers, 1971/ Morton S. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign*

- Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978, 参照。
- (32) Stephen D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, January 1984, p. 224.
- (33) Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988, p. 4.
- (34) 例えば、クラスナー (Stephen D. Krasner) は、国家の自律性の四つの理念型を次のように提示している。第1に、自律性の低い国家は社会の圧力に抵抗することはできるが、プライベート・アクターの行動を変えることはできない。第2に、自律性が中程度の国家は、社会の圧力に抵抗し、国家の目標に追随するよう私的団体を説得することはできるが、社会にその構造的転換を強いることはできない。第3に、自律性の高い国家はプライベート・アクターの行動を変えることができ、さらに長期間にわたる経済構造の転換も進めることができる。最後に、自律性が最も高い国家は、社会や文化そのものを造りかえることができる。Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978, pp. 55-61.
- (35) Skocpol, "Bringing the State Back In: …," p. 9. また、シェイファー (D. Michael Shafer) は、国家の能力は絶対的基準と相対的基準の両方の観点から同時に議論される必要があることを指摘している。「国家の能力は、強力な社会アクターの利益、資源、能力との関係で考慮されなければならない」(D. Michael Shafer, *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1994, p. 7)。
- (36) Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, New York: Transaction Books, 1978, p. 4.
- (37) Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," in Evans et al. eds., *Bringing the State Back In*, pp. 181-182.
- (38) Skocpol, "Bringing the State Back In: …," p. 12.
- (39) Rehman Sobhan, *Bangladesh: Problems of Governance*, Dhaka: University Press, 1993, p. 223.
- (40) 藤田幸一「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』第33巻第1号, 1995年6月) 32~33ページ。
- (41) バングラデシュの地方行政制度と改革については、佐藤宏「バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景」(『アジア経済』第27巻第3号, 1986年3月) / 河合明宣「政情不安をもたらす地方自治制度の未整備」(『アジア研・ワールドト

- レンド』第15号, 1996年8月) 参照。
- (42) Lovell, *Breaking the Cycle of...*, p. 16.
- (43) Stanley A. Kochanek, *Patron-Client Politics and Business in Bangladesh*, Dhaka: University Press, 1993, p. 67.
- (44) *ibid.*, pp. 208-209.
- (45) 佐藤は、バングラデシュの過去の政治の特徴として、政権の運営において軍が中心的な役割を占めるにもかかわらず、軍の政治への進出度はインドネシアなどの他の「軍政」に比べるときわめて低いことから、「軍政」という用語よりも「軍人政権」という言葉を用いる方が適切であると指摘している。本章でも同様の立場をとる。佐藤宏「バングラデシュの権力構造——従属的軍・官僚国家における権力と権益」(佐藤宏編『バングラデシュ——低開発の政治構造』アジア経済研究所, 1990年) 5ページ参照。
- (46) カレッキ (Michael Kalecki) はこのような体制を「中間体制」(intermediate regime)として概念化した。Michael Kalecki, "Social and Economic Aspects of Intermediate Regimes," in *Selected Essays in the Economic Growth of the Socialist and Mixed Economy*, New York: Cambridge University Press, 1972, 参照。
- (47) 佐藤「バングラデシュの権力構造…」10～15ページ, 参照。
- (48) そうして生まれた政党が、ジアウル・ラフマンのBNPとエルシャドの国民党である。
- (49) 佐藤は、バングラデシュ政治研究においては、この「循環的民主化過程」の分析が重要であることを指摘している。佐藤「バングラデシュの権力構造…」参照。
- (50) Kochanek, "Social and Economic Aspects of..." p. 334.
- (51) 佐藤は、地方における開発資金の最大の受益者は「地方選挙の度ごとに政党支持を変え、あるいは無所属として中央(都市)政治の変化にいつまでも対応しうる立場にある農村指導層を中心とする中・上層農民である」ことを指摘している。佐藤「バングラデシュの権力構造…」29ページ。
- (52) Eirik G. Jansen, *Rural Bangladesh: Competition for Scarce Resources*, Dhaka: University Press, 1987, pp. 241-246.
- (53) *ibid.*, pp. 246-247.
- (54) 1905年から12年にかけて、ベンガル分割令によってベンガル管区が東西に分割され、西側のベンガル州と東側の東ベンガル・アッサム州となったわずかな期間、自治政府が設置されたが、本格的な政治・行政機構を確立するにはあまりに短かすぎた。
- (55) Rangalal Sen, *Political Elites in Bangladesh*, Dhaka: University Press, 1986, p. 47.

- (56) 東ベンガル，東パキスタンの呼称については，佐藤宏「西パキスタンの統合（1955年）とベンガル——東パキスタン自治権運動の再検討」（佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』アジア経済研究所，1988年）参照。
- (57) 加賀谷寛・浜口恒夫『南アジア現代史II パキスタン・バングラデシュ』（山川出版社，1977年）214～215ページ。
- (58) 佐藤宏「独立後の行政改革——パキスタン文官職（CSP）の解体から軍・民官僚の軋轢へ」（佐藤編『バングラデシュ…』）184ページ。
- (59) パキスタン軍において，インド大陸西部のパフトゥーン，パンジャービーなどの出身者が多く，東パキスタンのベンガリーが少なくないことについて，佐藤は，英領期の陸軍において確立した「尚武種族」（Martial Race）論の影響を指摘している。佐藤宏「軍と政治」（白田ほか編『もっと知りたい…』）149ページ，参照。
- (60) 佐藤「独立後の行政改革…」184ページ。
- (61) CSPはいわば「官僚のなかの官僚」であり，州の官僚制度であるEPCSよりも一段高い権威をもっていた。「ムジブナガル」は独立戦争時にバングラデシュ臨時政府が設置された地で，CSPやEPCSの官僚の一部もこれに参加した（ムジブナガル派）。一方，独立戦争中もパキスタン政府・東パキスタン州政府を離れなかった官僚もいた。
- (62) 佐藤「独立後の行政改革…」183～188ページ/Kochanek, “Social and Economic Aspects of…” p. 56, 参照。
- (63) 長田満江「バングラデシュの政治と軍」（佐藤編『バングラデシュ…』）147ページ。
- (64) パキスタン政府は，東パキスタン出身兵士の反乱をおそれ，彼らを意図的に西パキスタンに配属した。佐藤「軍と政治…」150～151ページ。
- (65) 長田「バングラデシュの政治と軍」159～160ページ。
- (66) 同上論文，160ページ。
- (67) 藤田幸一「村落公共機能の強化をめざして…」34ページ。つまり，「私」経済の発展ばかりが強調されるために，「公共」経済の発展がおろそかにされ，そのような公共性の軽視が農村のバランスのとれた発展を阻害しているのである。藤田「バングラデシュの農村開発…」も参照されたい。
- (68) 佐藤誠三郎「丸山真男論」（『中央公論』1996年12月）194～195ページ。
- (69) サンヤルによれば，収入向上プログラムで，政府，NGO，ドナー諸国が協力関係を保っているのは，同プログラムによる雇用効果に期待する政府，政府・ドナーからの資金提供に依存するNGO，同プログラムの成果に期待するドナー諸国の利害が一致したことに起因することを指摘している。Sanyal, “Antagonistic Cooperation…” pp. 1374-1375.
- (70) このような連絡機構の力が弱いために，複数のNGOが同じようなプロジェ

クトを同じ地域で実施し、クライアントの取り合いになる事態が発生していることも報告されている。

- (71) 同様な現象は、NGOの活動するフィールド・レベルでも観察される。NGOの活動が活発化するにともない、NGOのリーダーとして活動している人々は地域における新たなエリートとして伝統的な権力構造に取り込まれてしまうのである。最近では、政治家が地元選挙区に自らNGOを作ったり、引退した官僚・軍人がNGOを始めるケースもみられる。
- (72) 民主化過程の分析において、民主化を主導するのに一部の指導者集団が果たす役割が非常に重要だということが明らかになっている。Doh Chull Shin, "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research," *World Politics*, Vol. 47, No. 1, October 1994.
- (73) Sheri Berman, "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic," *World Politics*, Vol. 49, No. 3, April 1997.
- (74) 市民社会と民主体制の関係についての議論のなかで、政党の役割に注目した文献には、Michael W. Foley and Bob Edwards, "The Paradox of Civil Society," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, July 1996, がある。また、タロウ (Sidney Tarrow) はパットナムの *Making Democracy Work* への批判のなかで、イタリアにおける市民社会活動の多くが、実際は直接的、もしくは間接的に政党によって始められたと論じている。Sidney Tarrow, "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4, June 1996, 参照。
- (75) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven, Conn.: Yale University Press, 1968, pp. 5-25.
- (76) Tarrow, "Making Social Science Work..."
- (77) Sanyal, "Antagonistic Cooperation...", p. 1375.