

バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景

さ とう ひろし
佐 藤 宏

はじめに

- I 地方行政改革の経済的背景
- II 地方行政改革の政治的背景
- III 結論

はじめに

1980年代の途上国の経済は、財政拡大を前提とする増分主義的な経済運営や長期的・包括的な開発計画から一転して、緊縮を基調とする経済運営への転換を余儀なくされている。途上国の開発行政はこのような状況を背景にひとつの転換点に立っている。民営化 (privatization)、非補助金化 (desubsidization)、分権化 (decentralization) など、途上国において同時に進行している一連の行政改革は、開発行政の転換を具体的に象徴する課題である(注1)。

本稿の主題との関連でいえば、D・コンヤースの指摘するように、分権化は開発行政におけるひとつの「流行」(注2) にすらなっている。本稿は1982年に始まるバングラデシュの地方行政改革の背景を政治・経済の両面から明らかにするものであるが、経済的背景のなかには、こうした国際的な開発行政の現状も視野に含まれていることをのべておきたい。

本論に入るまえに、地方行政改革をも含む分権化政策への研究の視点を、最近の代表的な諸研究によって整理しておこう。個別の国における分権

化政策の類型化、政策動機の分析などについては、これらの研究がすでにいくつかの有益な視点を与えてくれているからである。

1980年代の初頭には、分権化、とくに地方行政改革を中心とする政策の動向について、いくつかのまとまった研究が発表されている(注3)。

そうした研究のなかで分権化 (decentralization) の概念を形態論的に整理したロンディネリらによれば、分権化とは、「計画、決定、管理の機能を中央政府から、現場部局 (field organizations)、政府の下級単位 (subordinate unit)、半独立的な公共法人、広域あるいは地域的な開発機構、特定機能型の公社ないし非政府組織に移譲 (transfer) すること」(注4)であると定義される。そして、この定義をもとに、分権化をつぎの4形態に分類している(注5)。

第1は、分散 (deconcentration) である。これは中央政府内部、あるいは現場部局ないし地方行政への機能の移譲である。地方行政の場合は、さらにこれが統合型 (integrated) と非統合型 (unintegrated) に2分類される。前者は中央政府の職員が地方行政の内部に配置されて分散政策のつなぎ役を果たす場合であり、後者は地方行政が独自に機能を移譲される場合である。

第2は半独立の法人ないし準政府機関に対する委任 (delegation) である。特殊目的に沿って設立される公共法人による活動が委任の典型とされるが、この場合でも中央政府との関係については、

その緊密さに幅広い差異が存在する。

第3は委譲 (devolution) である。彼によるとこの形の分権化は途上国では典型をあげることができないが、住民によって選任された代議員からなる地方自治体 (local government) に、ほぼ完全な機能の移譲を行なうケースである。

第4は、いわゆる民営化 (privatization) を含む、非政府機関への機能の移譲である。

こうしたロンディネリの分権化に関する概念と、それをもとにした類型化は、きわめて現象記述的である。彼は、これらの類型が純粋な形で観察される例は少なく、通常は分散と委任ないし委譲の組み合わせが採用されるとしている^(注6)。たとえば、インドの小農民開発公社 (Small Farmers Development Agency) は委任と分散の2要素を併せもっている。これに対し、マレーシアの連邦農業開発公社 (Federal Agricultural Development Authority) は、より純粋な委任の例とみられる。委譲の例としては、ロンディネリはスリランカにおける県開発評議会 (District Development Council) の例をあげている。これは、1980年に法制化されたもので、県選出の国会議員と、4年任期の民選議員からなる県開発評議会が、課税および借入権限をもち、これによる開発資金をもとに、県内の年次開発計画の策定を行なうのである。評議会はそれまでの地方行政機能にあわせて、開発計画下のプロジェクトの策定、実施の権限を持っている。

このように、いわゆる分権化の内容は、きわめて多岐にわたる。そのなかで、地方団体への機能の移譲が特別に重要な意味をもっていることも首肯されるであろう。

ロンディネリは、1970年代の初頭から、80年代にかけて、このような多彩な内容を含む分権化が

途上国において推進されてきた背景を次の5点にまとめている^(注7)。

(1) 集中的な (central) 計画と管理の実績に問題のあることが認められてきたこと。とくに中央官僚機構の硬直性と反応の鈍さが指摘され、分権化はそうした事態への対応策とみなされてきたこと。

(2) 経済発展への関心が成長の極大化というより、分配の公正さを強調する政策へと移ったとされること。

(3) 開発活動が複雑多岐にわたってきたことから、中央による一元的な指示と監督に限界のあることが明らかになったこと。

(4) 政治的危機、対外的圧力により、地方レベルの社会・経済・政治課題の解決が急がれたこと。

(5) いくつかの国においては、少なくとも、イデオロギー的に、分権化は地域自立、参加、責任原理 (accountability) と結びつけられ、政治的な目標とされたこと。

分権化の背景に関するロンディネリの以上の指摘は、主として1970年代末までの種々の分権化政策を前提としてなされたものである。

これに対して、1980年代初頭以来の分権化論を「最も新しいひとつの流行」としてみるコンヤースは、従来の概念整理や政策の背景についての指摘がいくつかの点で再考されるべきであると主張する^(注8)。

たとえば、分権化と集権化を排他的な対極概念と位置づけることに対しては、コンヤースは両者の境界は必ずしも明確ではなく、場合によっては「集権化の枠内における分権化」 (decentralization within centralism) と考えられる政策が存在するとみる。彼女によればむしろほとんどの分権化計画は「中央政府の分権化」 (decentralize the national go-

vernment) とすらみられるのである(注9)。

またこれと関連して分権化計画が中央政府の主導権のもとに推進されたのか、あるいは地域的な主体の圧力によってすすめられたのかという点にも着目している(注10)。この点も、1970年代末までの分権化政策の経験をふまえた新しい段階における類型化として有効であろう。

そもそもロンディネリが分類した四つの分権化概念も、準政府機関への委任と民営化というように、今日の段階では相反する評価の与えられている要素が含まれており、これを分権化政策という概念で一括することの意味が、今日では疑問視もされよう(注11)。

また分権化の背景についても、コンヤースは、明示的(explicit)な目的だけでなく、非明示的(implicit)な目的を検討する必要があることを強調する(注12)。明示的な目的は通常「民衆に権力を」、「政府を民衆に近づける」などと積極的な意味合いで表現される(注13)。他方、非明示的な目的はしばしば政治的な意図を含むものとなる(注14)。分権化の背景としてロンディネリがあげた5点は、このコンヤースの指摘からすれば、各国の政策当局が明示的な目的としてかかげるものと一致している。しかし実際の分権化は、こうした明示的な目的だけではなく、非明示的な目的も含む複雑な動機から実行されるのであって、分権化がしばしば明示的な目的に沿った効果をあげえないのは、分権化の背景にある、このような複雑な動機を視野に入れなかったためであるとコンヤースは指摘する(注15)。

ただ注意したいのは、非明示的な目的は、途上国の政策当局のみについて語られるのではなく、援助供与国・供与機関側についても語りうるということである。コンヤースはこの点については言

及を避けているけれども(注16)、地方分権化を開発財源負担の住民転嫁の一手段として位置づけている、ある世銀作業ペーパーの主張(注17)などは、おそらくこの種の非明示的目的に重なりあうものであろう。

分権化の背景やその動機に関するこれらの研究を参考に、ここでバングラデシュの事例分析にあたっての基本的視角を整理しておこう。第1は、バングラデシュにおける援助環境の現状を背景に、開発行政面での新たな対応としての地方行政改革がうち出されてくる論理をあとづけることである。この点は第I節で扱われるが、分析の主眼は1980年代にとくに顕著となった援助吸収能力の低下に対する行政的対応として地方行政改革を位置づけるところにある。そのため、経済構造の変化などとの関連についての配慮が十分には払われていないが、この点は今後の課題としたい。

第2は、コンヤースの指摘を念頭に、地方行政改革の政治的目的の分析に重点を置いたことである。ただ第I節の1.で後述するように、バングラデシュの場合、政治的目的はかなりの程度明示的である。それゆえにこそ、この側面についてはやや立ち入った分析を試みたい。

(注1) A・W・クローセン『第36回世銀総会における総裁演説』世界銀行東京事務所 1981年参照、とくに8～9ページ。また世界銀行『世界開発報告1983』東京 1984年は、援助供与機関側の開発行政への関心のあり方を示している。

(注2) Conyers, Diana, “Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?” *Public Administration and Development*, 第3巻第2号, 1983年4/6月, 97～109ページ。

(注3) 研究状況と主要文献について, Conyers, D., “Decentralization and Development: A Review of the Literature,” *Public Administration and Development*, 第4巻第2号, 1984年4/6月, 187～197ページ参照。

(注4) Rondinelli, D. A.; G. S. Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction," G. S. Cheema; D. A. Rondinelli 編, *Decentralization and Development*, ビバリーヒルズ, Sage Publication, 1983年, 18ページ。

(注5) 同上書 18~25ページ, およびRondinelli, D. A., "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis," *Public Administration and Development*, 第3巻第3号, 1983年7/9月, 188~189ページ。

(注6) 以下の各事例についての指摘は同上論文189ページ。

(注7) 同上論文 182~185ページ。

(注8) Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion……," 98ページ。

(注9) 同上論文 105ページ。コンヤースは、この論文のなかで、"decentralization within centralization" あるいは "decentralization as a means of 'recentralization'" などの表現をも使っている。

(注10) 同上論文 100ページ。またコンヤースのその後の論文 "Decentralization: A Framework for Discussion," H. Abdul Hye編, *Decentralization, Local Government Institutions and Resource Mobilization*, クミッラ, Bangladesh Academy for Rural Development, 1985年, 22~42ページ。

(注11) Conyers, "Decentralization: A Framework……," は新しい概念のための問題整理として有益であろう。

(注12) 同上論文 29~30ページ, および Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion……," 100ページ。

(注13) Conyers, "Decentralization: A Framework……," 29ページ。

(注14) 同上。

(注15) Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion……," 106ページ。

(注16) 同上論文 100ページ。

(注17) Cochrane, G., *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*, ワシントン D. C., IBRD, 1983年。

I 地方行政改革の経済的背景^(注1)

1. ウポジラ計画の概要

1982年3月のクーデタで全権を掌握した、バングラデシュのエルシャド現政権の地方行政改革は「ウポジラ」計画と呼ばれる。ウポジラとは、ベンガル語で副 (upa-) 県 (zila) を意味する。地方行政単位としては、第1表でみるように、県 (zila ないし district), サブディビジョンに次ぐ位置にあるタナ (thana) を改名し、行政機能を強化したものである。行政村と通例訳されるユニオンはウポジラ (旧来のタナ) のさらに下級の単位である。ユニオンはさらに10~12の地租行政上の村 (mouza) からなり、いわゆる自然村的な集落はさらにその下に位置するのである。ユニオンに至るまでの各級単位の平均人口は他の南アジア3カ国とともに表中に示されている。第1表をもとにした比較考察は後述することとし、ウポジラ計画の概要をできるだけ簡略に示しておこう^(注2)。

(1) 従来、中央省庁の最末端機構としてのタナには、その行政長官であるサークル・オフィサー (COと略称) を中心とする数名の行政官が派遣されていたのであるが、このレベルをあらゆる地方行政活動の中核として拡充する。裁判機構もサブディビジョンどまりであったものが、副判事 (assistant magistrate) を配置することによって、初級審の機能をもつ。

(2) 地方レベルの開発事業は、ウポジラ評議会 (upazila parishad) が全面的に管轄する。評議会は、普通選挙によって選ばれる1名の議長、ウポジラ内の各ユニオン評議会 (union parishad) の議長、政府によって任命される3名の婦人議員、ウポジラの行政官 (12名, 投票権を持たない), ウポジ

ラ(タナ)中央協同組合連合会(総合農村開発計画でつくられた協同組合, 本節2.参照)議長および政府任命議員1名よりなる。ウボジラないし, かつてのタナのレベルで, 直接選挙による議長職を設けたのはこの計画が最初であり, この点が政治的な論議を呼んだのである(第Ⅱ節の3.参照)。(1)で拡充された行政官はウボジラ評議会に責任を負う(accountable)とされ, ウボジラの行政長官であるウボジラ執行官(upazila nirbahi officer, 略称UNOと呼ばれる。かつてのCOに相当)はウボジラ評議会の書記(secretary)と位置づけられる。ただし, ウボジラの設置とウボジラ議長の選挙が行なわれるまでの移行期間には, UNOが議長代理をつとめていた。

(3) またウボジラの管轄事項については, 各行政官に関する職務分掌(Charter of Duties)が定められている。ウボジラの管轄事項は移譲事項(transferred subjects)と称され, 中央に留保される事項(retained subjects)は17項目である。ごく簡略化して紹介すると, それらは, (イ)民事, 刑事司法, (ロ)租税など中央歳入, (ハ)治安, (ニ)登記, (ホ)必需物資, (ヘ)電力, (ト)2県以上に及ぶ灌漑, (チ)技術教育, 中学以上の教育, (リ)県病院, 医学校, (ス)調査実験施設, (ル)大規模育種場, (セ)大規模工業, (ゼ)県, ウボジラ間交通, 運輸・通信, (カ)洪水制御・水資源, (キ)海洋漁業, (ク)鉱山・資源, (ケ)国家統計である。これらの分野に関する中央の行政官に対しても, ウボジラ評議会は回答を求めることができる。

しかし移譲事項, 留保事項いずれに係る行政官についても, その人事権は中央政府にある。

(4) ウボジラは, 従来なかった徴税権と, 中央政府の年次開発計画の一部としての, ウボジラ開発補助金(upazila development assistance)を与えら

れる。

(5) タナからウボジラへの編成替えは全タナで同時に行なわれるのではなく, 1982年11月7日から84年2月1日の間に, 10回に分けて行なわれた(注3)。またウボジラの設置によって従来のサブディビジョンは存在意義がうすれてきたため, これを県に昇格させ, これまでの県に集中されていた機能をこれらのサブディビジョンに移譲することが並行的にすすめられた(注4)。これは本来のウボジラ計画の内容ではないが, 今回の地方行政改革の一部と考えられる。

以上がエルシャド政権によるウボジラ計画の概要である。この計画によって, ウボジラは, 従来のサブディビジョン並みの機能を果たす行政単位となる。バングラデシュでは通常タナ行政中心地は1日で往復可能な距離にあると考えられている。その点で, この地方行政改革は, 行政を民衆に近づけるという意味で, それなりの根拠をもっている。また南アジアの他の諸国, とくにインド, パキスタンと比較した場合, バングラデシュの行政区分は, 人口規模のおおきいことが知られている。

第1表は南アジア4カ国の行政区分を比較している。4カ国のうちインド, パキスタンは連邦制, 他の2カ国は単一国家(unitary state)の形態をとっている。この点の差はともかく, 県を地方行政の中核としてきた伝統は旧イギリス領植民地のインド, パキスタン, バングラデシュだけでなくネパールについても妥当する(注5)。その点では, バングラデシュの地方行政の特色をみるためには, 第1表のような概略的比較も有意義である。

バングラデシュについて, 特徴的なのは, 県の人口規模がインド, パキスタンに比較して圧倒的におおきいことである。人口規模からすれば, バ

第1表 南アジア諸国の行政区分と平均人口 (1981年)

(単位: 1,000人, かつこ内は区分数)

行政区分	インド	パキスタン	バングラデシュ ⁶⁾	ネパール
全人口 (1981)	685,185 ¹⁾	83,782 ³⁾	87,120	15,023
レベル I	state (22) 31,145	province (5) ⁴⁾ 16,756	division (4) 21,780	
レベル II	district (360) ²⁾ 1,903	district (64) ⁵⁾ 1,309	district (20) 4,356	development region (5) 3,005
レベル III	subdivision	subdivision	subdivision (71) 1,227	zone (14) 1,073
レベル IV	block	markaz	thana (478) 180	district (75) 200
レベル V	village	village	union (4,472) 19	gram (4,051) ⁷⁾ 4

(出所) インド: Register-General, *Census of India, 1981, Final Population Totals*, デリー, Controller of Publications, 1983年。

パキスタン: Population Census Organization, *Housing and Population Census of Pakistan, 1980-81*, イスラマアバード, 1981年。

バングラデシュ: Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh*, ダッカ, 1982年。

ネパール: Central Bureau of Statistics, National Planning Commission, *Statistical Pocket Book, 1984*, カトマンドゥ, 1984年。

(注) 1) ジャンムー・カシュミールおよびアッサムは推定による。2) 連邦直轄地域内の district は除く。3) アーザード・カシュミールを除く。4) アーザード・カシュミールとイスラマアバードを除く。5) アーザード・カシュミール, イスラマアバード, 部族地域を除く。6) 区分, 区分数, 人口はすべて1981年のものである。7) gram panchayat (4,022) と town panchayat (29) の合計で, アジア経済研究所動向分析部井上燕子氏の教示による。

ングラデシュのサブディビジョンが他の2カ国の県に相当するのである。

したがって, 今日バングラデシュの地方行政改革におけるひとつの焦点となっている, タナのウポジラ化, サブディビジョンの県への昇格は人口規模の面からは, それなりの合理性をもっているといわねばならない(注6)。この点を確認したうえで, ウポジラ計画の分権化政策としての特徴をひとまず整理しておこう。

ロンディネリの類型化によれば, この計画はまず統合型分散 (integrated deconcentration) の性格をもっている。あるいはコンヤースにならえば, 「中央政府の分権化」 (decentralize the national government) という規定もあてはまらう。しかし, 同時

にウポジラ評議会への機能の移譲が広範に行なわれるという建前に注目すれば, 不十分ながらも, 委譲 (devolution) の要素もみとめられる。しかし, 中央政府の行政官であるウポジラの官吏に対し, ウポジラ評議会の統制機能がはたして有効に作動するものであろうか。とくにウポジラ財政における開発補助金の存在が, この点で重要である。

またコンヤースの指摘した分権化の主導権という視点からすれば, ウポジラ計画は百パーセント上からの改革である。建前上は委譲に近いと見える改革が実際には, どのような類型に属するものなのかは, 財政等の現実の運用を検討せずに判断することは不可能である。その意味で, 本節の以下に検討するこの計画の経済的背景から, ウポジ

ラ計画の分権化の実態の一面を知ることができよう。

また非明示的目的の検討という点では、ウボジラ計画の政治的背景を知ることが重要である。エルシャド戒厳令司令官は、1982年12月、55人のウボジラ執行官（当時はまだタナ執行官と呼ばれていた）に対し、タナ再編の目的について演説を行なった^(註7)。

そのなかで彼は行政官が積極的に村民の間に入り、その声に耳を傾け、その要求に沿った地域の計画をつくるよう呼びかけている。この地方行政改革は、それを可能にする制度であり、行政官が私腹を肥やすのではなく、国家のため、貧民のために働く機会を与えるものであると訴えた。さらに、いずれ政治活動は再開されるであろうが、その前に、国民のために、清潔かつ強力な統治機構を与え、発展の基礎をつくるのがこの地方行政改革の目的であり、それによって「権力の平和的移譲」を行なうとのべた。

つまりこの地方行政改革のなかには、政治的目的が明示的に含まれているのである。したがって政治的意図すなわち非明示的という等式が成立するわけではない。政治的であれ、経済的であれ、明示的目的の背後に、より本質的であると考えられる意図的な目的が見出せたとき、これが非明示

的目的とされるのである。

2. バングラデシュへの援助と開発行政

ウボジラ制度導入を中心とする地方行政改革の経済的背景は、(1)援助に強く依存した、バングラデシュの経済開発政策が直面する困難と、(2)より特殊的には、農村開発行政の転換という二つの側面から探ることができよう。

前節でふれたように、1980年代の途上国における一連の行政改革の背後には援助環境の悪化という、途上国にとっては外因ともいべき事情が存在する。バングラデシュのように経済開発計画源資の8割もが直接・間接の援助財源である国の場合に、こうした関係は容易に理解しうる。まず第2表が示すように、毎年度の開発支出に占める外国援助の比率は、ムジブル・ラーマン政権後の9年間において66%を下ることはない。1971年のバングラデシュ独立以来のすう勢と比較すれば、とくに70年代末以降は援助額の伸び悩みがみられ、数字上は援助に対する依存度がやや低下しているかのようにみえる。しかし援助と開発行政との関連からより重視されるのは、援助内容そのものの変化である。

第3表を参照すると、バングラデシュ独立以降の援助の内容には、おおきな質的变化がみられる。1975/76年度などは、食糧援助は全援助額のほぼ

第2表 開発支出に占める外国援助の比重

(単位: 100万タカ)

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
1. 開発支出総額	7,441.9	9,972.8	12,196.3	15,546.0	21,725.7	24,683.0	25,529.4	29,617.0	35,847.5
2. 外国援助	7,360.4	8,795.7	9,207.4	11,242.6	15,409.3	16,382.1	22,418.0	24,620.2	27,384.2
3. 外国援助の比率(%)	98.9	88.2	75.5	72.3	79.9	66.4	67.8	83.1	76.4

(出所) Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh 1983-1984*, ダッカ, 1985年, Table 10. 6, 466ページ。

第3表 外国援助の形態別内訳

(単位: 100万 US ドル, カッコ内 %)

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
食糧援助	183 (33.2)	229 (49.7)	382 (42.4)	314 (38.8)	122 (22.8)	178 (21.5)	179 (17.4)	375 (29.0)	195 (17.0)	231 (18.7)	255 (19.0)	276 (21.8)
非プロジェクト 援助	289 (52.3)	108 (23.4)	376 (41.7)	370 (45.7)	253 (47.4)	374 (45.2)	482 (46.8)	450 (34.7)	393 (34.2)	421 (34.1)	452 (33.6)	439 (34.6)
プロジェクト援助	80 (14.5)	124 (26.9)	143 (15.9)	125 (15.5)	159 (29.8)	276 (33.3)	368 (35.8)	470 (36.3)	560 (48.8)	584 (47.2)	638 (47.4)	553 (43.6)
合計	552 (100.0)	461 (100.0)	901 (100.0)	809 (100.0)	534 (100.0)	828 (100.0)	1,029 (100.0)	1,295 (100.0)	1,148 (100.0)	1,236 (100.0)	1,345 (100.0)	1,268 (100.0)
各形態別贈与比率 (%)												
食糧援助	99.5	48.8	52.2	37.7	63.1	65.7	90.5	85.1	83.6	100.0	86.7	95.3
非プロジェクト 援助	98.9	39.8	31.1	24.9	49.0	41.2	42.7	54.2	46.6	50.8	54.0	55.6
プロジェクト援助	31.9	52.9	45.5	25.6	34.6	45.3	37.8	40.0	45.9	35.1	38.2	40.9
合計	89.3	47.8	42.3	29.2	47.9	47.8	49.3	58.0	52.6	52.6	52.7	57.9

(出所) 1972/73~74/75: Government of Bangladesh, Ministry of Finance, External Resources Division, *Flow of External Resources into Bangladesh (As of June 30, 1980)*, ダッカ, 1980年。

1975/76~82/83: Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh 1983-84*, ダッカ 1985年, 589ページ。

1983/84: Government of Bangladesh, Ministry of Finance, External Resources Division の提供による。

3分の1から2分の1を占めていた。非プロジェクト(商品)援助は、これをうまわまるほぼ40%台の水準を保っており、プロジェクト援助は平均して18.2%を占めるにすぎなかった。1970年代半ば以降この構成は着実に変化し、プロジェクト援助の比重が一貫して高まった。1977/78年度にはプロジェクト援助の比率はほぼ3分の1の水準に達し、83/84年度には43.6%まで上昇し、80年代に入ってから、つねに40%台を超えている。

バングラデシュの場合、援助額の増大やプロジェクト援助の比率の上昇は必ずしも、債務累積問題をひきおこすわけではない(註8)。むしろ、プロジェクト援助比率増大はバングラデシュにおいては、援助吸収能力の低下、国内における開発行政上の隘路といった問題を表面化させることになったのである。

バングラデシュ開発研究所の経済学者の指摘に

よれば、1971年から82年の間に、食糧援助と非プロジェクト援助の場合、それぞれ年間援助供与額の76~88%および50%が実行されえたのに対し、プロジェクト援助の場合この比率は15%にしかならなかった(註9)。

1980年代に入って以降、プロジェクト援助実施状況の悪化は明らかで、世界銀行の指摘によれば、79~81年の間の平均実行額が、年度当初の累積供与予定額の25%であったのに対し、81/82年度はこの比率が22%、翌82/83年度には、19%へと低下した。国際開発協会(IDA)による援助については、同じ比率が1978/79年度の19.4%から82/83年度の12.3%へと低下、アジア開発銀行による援助では、78/79年度の22.5%から82/83年度の8.4%へと低下した。これらの数字は南アジアの他の諸国と比較してもはるかに低いものであると世界銀行は指摘している(註10)。

1980年代の援助環境の悪化という共通の背景に加えて、バングラデシュの場合、援助内容そのものこうした質的変化が、開発行政の転換を迫る要因となっていることは明らかである。バングラデシュでは、ジアウル・ラーマン政権のもとで、1980年度から第2次5カ年計画を発足させたが、開発政策と開発行政の転換が援助供与国・機関側から明確な形で提出されたのは、81年度からであった。

1981年度の世界銀行のバングラデシュ経済報告は、第2次5カ年計画を「非現実的な希望」のうえに立っていると批判し、(1)実現可能性の高いプロジェクトを中心にした「コア・セクター行動計画」の策定、(2)民間資本活用政策の定着等を指針とする勧告を提出した^(注11)。この勧告は世界銀行のクローセン新総裁の緊縮路線がバングラデシュに適用された最初の事例であった。

IMFも同年末、8億SDRの緊急融資に対する融資条件の実行が遅れていることを理由に融資の実施を一時停止するなどして、いわゆる調整政策の実行を促した。調整政策の内容は通貨の切り下げ、石油・石油製品価格の引き上げ、食糧および肥料補助金の削減、開発計画実行状況の監察強化などであった^(注12)。

ジアウル・ラーマン政権からエルシャド政権への過渡期に明瞭になった世銀・IMFの方針は、1982年3月のエルシャドによるクーデタ後の政権によって受諾された。

年次開発計画 (annual development programme) ではプロジェクトに優先順位が与えられ、優先される「コア」プロジェクトには、国内源資が優先的に配分され、プロジェクト完成のスピード・アップがはかられた。そして年次開発計画にもり込まれるプロジェクト数はしだいに減らされ、計画

自体の完成度を高め、実行を迅速化させることが狙いとされた。現実にはプロジェクト数は1979/80年度に1405件あったものが、83/84年度は903件、84/85年度は828件と減少し、85/86年度予算では、760プロジェクトと予定されている^(注13)。

こうした中央段階のプロジェクトの整理とウポジラ計画の関連については、計画局 (Planning Division) が1984年2月5日に各省庁に対してあてた、年次開発計画策定に関するガイドラインという文書が参考となる。

文書は、年次開発計画のガイドラインとして以下の6項目をあげている^(注14)。

- (a) コア・セクターは優先順位を与えられる。
- (b) 直接に生産増強につながるプロジェクトは財源をより多く請求しうる。
- (c) プロジェクト数は最少限とする。また財源にみあうものでなければならない。
- (d) 完成に近い段階にあるプロジェクトは優先順位を与えられる。
- (e) ウポジラ・レベルで実施しうるプロジェクトはウポジラ評議会に実行を委ねる。
- (f) 援助プロジェクトは、援助実行が最大限可能になるよう、十分な財源措置がとられる。

文書はこのガイドラインを敷衍してウポジラに関し次のようにのべている^(注15)。

ウポジラに財源を配分するためには、全国レベルでの農業、農村開発、水資源、輸送、社会福祉、建設計画などのセクターへの配分は犠牲になるであろう。それらのセクターは、プロジェクトや活動分野をウポジラに移転ないし振り分けなくてはならない。全国的なプロジェクトでさえも中央の監督のもとにウポジラ評議会によって実施させることができるであろう。このことは中央部局の規模や官僚組織の縮小につながる。……農村への道路、農村土木事業、社会福祉団体への支援、小規模灌漑、水産などの活動はウポジラ評

第4表 年次開発計画 (ADP) に占める地方団体への補助金

(単位: 100万タカ)

	1983/84			1984/85			1985/86					
	プロジェクト数	国内資金	外国援助資金	合計	プロジェクト数	国内資金	外国援助資金	合計	プロジェクト数	国内資金	外国援助資金	合計
(1) 各部門のプロジェクト	903	15,112.6 (80.11)	15,805.3 (98.75)	30,910.9 (88.67)	828	14,565.6 (73.80)	17,329.8 (98.30)	31,895.4 (85.36)	760	10,819.0 (59.26)	17,813.3 (89.07)	28,632.3 (74.84)
(2) 地方団体への開発等補助金												
a) 合計		3,432.5 (18.19)		3,432.5 (9.84)		4,321.5 (21.89)		4,321.5 (11.58)		4,370.0 (23.94)		4,370.0 (11.42)
b) 県とウボジラのインフラストラクチャー		1,723.0 (9.13)		1,723.0 (4.94)		1,930.0 (9.78)		1,930.0 (5.17)		2,250.0 (12.32)		2,250.0 (5.88)
c) ウボジラ開発補助金		1,709.5 (9.06)		1,709.5 (4.90)		2,300.0 (11.65)		2,300.0 (6.16)		2,000.0 (10.95)		2,000.0 (5.23)
d) ポウロ・ショバ(市評議会)開発補助金		—		—		91.5 (0.46)		91.5 (0.25)		120.0 (0.66)		120.0 (0.31)
(3) = (1) + (2)		18,865.1 (100.00)	16,005.3 (100.00)	34,870.4 (100.00)		19,737.1 (100.00)	17,629.8 (100.00)	37,366.9 (100.00)		18,257.2 (100.00)	20,000.0 (100.00)	38,257.2 (100.00)

(出所) 1983/84, 84/85: Government of Bangladesh, Planning Commission, *Annual Development Programme, 1984-85*, ダッカ, 1984年 (1984/85は当初予算額)。

1985/86: *Bangladesh Observer*, 1985年7月1日 (当初予算額)。

(注) (3)の合計額は(1)+(2)の他にチッタゴン丘陵開発補助金, 技術援助などを含む。

かつこ内は各列の総計に占める比率(%)。

議会のみが行なう分野ともなりえよう。初等教育の発展, 農村地域開発, 農村の水道や保健衛生, 排水や洪水制御, 農村植林なども全国的な計画と位置づけたい。ウボジラ評議会が実行するということも可能である。

このようにウボジラ計画は, 開発機能の分散 (deconcentration) の一部に位置づけられている。第4表にみるように, 第1年めの1983/84年度には, 本来の開発財源(表中の(2)c))として17億タカ, 次年度に23億タカがわりあてられた。また新たな公共施設, 増員される行政官のための政府官舎などの建設のために(表中の(2)b))それとほぼ同額がわりあてられている。しかし, 1985/86年度予算では, 開発財源は20億タカどまりであり, 計画財源の制約からいって, どこまで枠がふやせるかは疑問の余地がある。また同表で明らかのように, 財源はすべて国内資金である。都市行政体である

ポウロ・ショバ(市評議会)への資金の移転もあわせると, 地方団体への計画財源の移転は国内資金総額の18~22%, 年次開発計画総額の10~12%にあたる。地方団体, とくにウボジラへのこれだけの資金のふりわけが, 資金の効率的な利用という結果をもたらすか否かは, 現在バングラデシュで行なわれている分権化の成否におおきく影響するにちがいない。

またウボジラ計画のもとで, 新たに課税権限が与えられたとはいえ, 個々のウボジラにとって, 上からの開発補助金の比重は圧倒的である。1984年11月に筆者が調査したチャンドプル県のシャハラスティ・ウボジラでは, 経常支出のわずか2%が, 漁業権の入札, 市場税などによって得られたにすぎず, 開発支出の全額が開発補助金によって賄われていた^(注16)。またウボジラが市場税を收取

することになって、1級下のユニオン財政^(註17)が
 圧迫されるという結果をも招いている。

以上のべたことから、財政面からみたウポジラ
 計画の性格を次の2点にまとめることができよ
 う。第1に、この計画が開発支出の国内資金部分
 の再配分という性格をもつことであり、第2に
 は、この計画においては地方団体への財政権限の
 移譲という性格が全く欠けているという点であ
 る。

3. 農業行政の転換とウポジラ計画

さらに、計画局の文書から読みとれるように、
 ウポジラへの開発補助金は、主として農業、農村
 開発の分野にふりむけられる。ウポジラ計画を農
 業・農村開発政策の一環とみた場合、従来の政策
 と異なる変化はどこに求められるのだろうか。以
 下、1980年代に入っの総合農村開発計画(IRDP)
 の見なおし、脱補助金化政策とのかかわりで、こ
 の点を検討してみよう。

バングラデシュ独立以降の農業開発行政の支柱
 は IRDP にあった。これは独立以前からの、いわ
 ゆる「クミッラ方式」^(註18)を継承するもので、タ
 ナレベルのタナ中央協同組合連合会(TCCA)を軸
 に傘下の農民協同組合(krishak sambaya samiti)を
 通じる農業融資ネットワークを農業開発の受け皿
 とするシステムであった。このネットワークを通
 じる農業融資は肥料、灌漑等の高収量品種導入の
 条件を整え、1970年代に急速に拡大した(第5表)。

とくにクミッラ市を中心とする農村地域はIRDP
 方式の成功例と称えられ、バングラデシュ農村開
 発アカデミー(BARD)の活動と相まって、農民協
 同組合方式の定着の例証とされた。しかし、IRDP
 方式が全国的に拡大され、より多くの農民層をカ
 バーするにつれ、この限界もまた明らかになって
 きたのであった。

第5表 総合農村開発計画(IRDP)傘下の組合数

年 度	対象タナ数	農民協同組合数	
		新 規	合 計
1972/73	86	4,491	9,938
1973/74	151	4,519	14,457
1974/75	161	3,001	17,458
1975/76	162	1,284	18,742
1976/77	200	2,899	21,641
1977/78	250	5,674	27,315
1978/79	267	5,963	33,278
1979/80	300	6,348	39,626
1980/81	350	5,233	44,859

(出所) Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh 1981*, ダッカ,
 1982年, 213~214ページより作成。

まず第1には、IRDPが当初のクミッラ市周辺の
 場合と異なって、上層農民層により傾斜した事業
 としての性格を明らかにしてきたことである^(註19)
 活動の中心となる農業金融にしても、クミッラ地
 域においてすら、ほんの一部の上層農組合員のみ
 が活用しうる状況になっており、しかも返済状況
 が悪化し、未返済分の大半は、3エーカー以上の
 土地所有者に対する貸付けから生じていた^(註20)。

農業融資の利用と返済不良をめぐるこのような
 状況は、IRDP 下の協同組合のみにもみられるの
 ではなく、国有銀行やバングラデシュ農業銀行によ
 る農業融資全体に通じてみられるものであった。
 比較的新しい時点での報告によれば、1973年以
 降、85年6月までの諸機関による農業融資総額463
 億4000万タカのうち、90億タカが未返済となっ
 ている。また利用者は農民層の約15%程度にすぎな
 いものとされ、その大部分は農村の権力機構の末
 端に連らなっているとされている^(註21)。

IRDP 方式のこうした限界は、土地所有の零細
 化、土地なし農民層の増加という、この間の農村
 の変化によってしだいに明らかになってきた。
 1977年の政府の調査では、0.5エーカー以下の広

義の無土地農家は全農家の71.6%を占めていた(注22)。1980年代に入って、IRDPが、農業開発政策として、いぜんとして有効でありうるか否かが問われはじめたのは(注23)、このような状況が背景にあったからである。1981年、ジアウル・ラーマン政権はIRDPを解散し、農村開発局(Bangladesh Rural Development Board)に吸収したが、この時点までにIRDPがカバーしたタナ数は350、農民協同組合数4万8600、その組合員総数は約200万人であった(注24)。

農業政策転換のもう一つの方向は、脱補助金化ないし、補助金削減政策である。農業融資による肥料購入、深井戸貸出しなどの費用は高率の政府補助によって支えられていた(注25)。1980年代の初頭には、IMFの融資条件にはっきりとあらわれているように、こうした各種補助金の見なおしが求められた。その根拠として、ひとつに、農業融資と同様農業投入財が上層農民の独占となっていることがあげられた。また深井戸などの灌漑用設備については、その稼働率の著しい低さも補助金政策や公営事業の弊害としてとらえられた。深井戸の稼働率は1980年代初頭で約40%と推定されており、浅井戸の場合でも85%程度と考えられる(注26)。

補助金削減政策は、従来、肥料や灌漑設備の配給、貸出などを扱ってきた公共機関(とくにバングラデシュ農業開発公社、BADC)などの活動の縮小ないし、これら分野への民間参入の開放をもたらした。1970年代末から80年代初頭にかけて農薬、肥料流通などに関し民営化措置がとられた。また井戸の売却もすすめられた。

IRDPの改組、補助金削減等の政策転換が、農業金融を梃子とする農業投入財の供与による農業生産の増強という路線の全面的放棄を意味するわ

けではない。しかし、世銀・IMFの経済監察がとくに強化された1980年初頭以降は、ジアウル・ラーマンが77年のユニオン評議会選挙直後にとった10億タカの特別農業融資計画(注27)というような、大胆な政策をとる余地が狭められている。

むしろ開発プロジェクトの削減、補助金政策の見なおしなどによる国内源資の余裕を、分権化政策のような、緊縮政策の延長線上に位置づけうる政策を通じて農業・農村政策に還元させるという選択がうけいられやすいのである。第6表は、予算ベースでみた、2時点の農業補助金関連予算の変化であり、農村開発セクターを中心に、予算配分のおおきな変化が生じていることをうかがわせる(ただし、国内資金部分が直ちに補助金そのものを意味するわけではない)。

したがって、ウポジラ計画は、従来の個別の投入要素に対する補助金方式にかわる、地域的な一括補助金方式による農業・農村政策の転換と位置づけることができる。この点を検討するために、ウポジラ計画発足直後の1984年11月に筆者が行なった現地調査の際収集したあるウポジラの年次開発計画の内容を紹介しておこう。

第4表に示したウポジラへの開発補助金は、現在のところはほぼ均等割で各ウポジラに配分されている。計画委員会のガイドラインでは、ウポジラの制度が定着した場合には、補助金の配分は、以下の要素を勘定して個別に配分されることとなる。その要素とは、ウポジラ人口(50%)、面積(10%)、後進性(20%)、実績(20%)である(注28)。また支出面では、開発補助金の分野別の大枠が、これも計画委員会の指針(注29)として下記のように示されている。

第6表 年次開発計画における農業・農村開発予算

(単位: 100万タカ)

セクター	1979/80			1984/85			増(減)率(%)		
	合計	国内資金	外国援助	合計	国内資金	外国援助	合計	国内資金	外国援助
(A) 農業開発公社	26,229	20,729	5,500	35,434	21,230	14,204	35.1	2.4	158.3
肥料子	10,242	9,657	585	15,136	12,483	2,653	47.8	29.3	353.5
肥料倉庫	8,446	8,446	—	8,801	8,783	18	4.2	4.0	—
肥料子	800	500	300	1,765	1,765	—	120.6	253.0	—
肥料倉庫	585	300	285	3,283	810	2,473	461.2	170.0	767.7
農業	100	100	—	—	—	—	Δ100.0	Δ100.0	Δ100.0
(B) 農村開発	8,579	6,079	2,500	10,367	2,559	7,808	20.8	Δ 57.9	212.3
IRDP ¹⁾	3,122	1,482	1,640	3,130	680	2,450	8.3	Δ 54.1	49.4
RWP ²⁾	3,536	3,046	490	3,957	925	3,032	11.9	Δ 69.6	518.8
(C) 水資源									
農業開発公社 ³⁾	2,700	2,200	500	13,020	7,070	5,950	380.2	221.4	1,090.0
(D) (A)+(B)+(C)	37,508	29,008	8,500	58,821	30,859	27,962	56.8	6.4	229.0
(E) 全セクター	207,000	142,000	65,000	318,954	145,651	173,298	54.1	2.6	166.6
(F) 年次計画合計	207,000	142,000	65,000	373,669	197,371 ⁴⁾	176,298	80.5	39.0	171.2

(出所) 1979/80: Government of Bangladesh, Planning Commission, *Annual Development Programme, 1979-80*, ダッカ, 1979年による。

1984/85: 同, *Annual Development Programme, 1984-85*, ダッカ, 1984年による。

(注) 1) 両年度で対応する費目のみ計上。 2) Rural Works Programme の略。 3) 揚水ポンプ, 井戸計画のみを計上。 4) うち 43,215 が開発補助金などの地方への配分。

ウボジラへの開発補助金支出のガイドライン(%)

分野	最低比率	最高比率
(A) 農業, 灌漑, 工業	30	40
(B) 物理的インフラ創出 (道路など)	25	30
(C) 社会・経済的インフラ創出	17.5	27.5
(D) スポーツ, 文化	5	10
(E) その他(雑)	2.5	7.5

(D) スポーツ, 文化 75(1,000万タカ) (2.6%)

(E) その他(雑) 75(") (2.6%)

このなかでとくに注目される(A), (B)の項目についてみると, (A)の最大のシェアはウボジラ内の各ユニオンに存在する16の深井戸の用水路建設にふりむけられている((A)グループの72%を占める)。その他の大部分はウボジラの新しい庁舎群に併設される鶏舎, 植林, 農業技術などのデモンストレーション施設が占めている。また(B)の物理的インフラの約7割はウボジラレベルのプロジェクトではあるが, そのなかには, 各ユニオンにまたがる道路の修復や市場施設の改善, 各ユニオンへの改良公衆便所の新設を含む。ユニオンプロジェクトは従来からあった農村土木事業 (works programmes) 費をウボジラの開発補助金のなかに組みこんだものである。総じて(B)については, 従来からの農村土木事業の継承という面が強い。また(C)について

筆者が入手したのは, フォリドプル県(再編前の県)のモドゥカリー・ウボジラの年次開発計画である。1983/84年度の補助金292万5000タカはほぼガイドラインに沿って, 以下のように配分されている。

(A) 農業, 灌漑, 工業	1,050(1,000タカ)	(35.9%)
(B) 物理的インフラ創出	1,050(")	(35.9%)
うち {ウボジラ・プロジェクト	700}	
{ユニオン・プロジェクト	350}	
(C) 社会・経済的 インフラ創出	675(")	(23.1%)

みると、社会・経済的インフラ創出の内容は、小・中学校などの屋根のトタン葺き、学校の備品である。(D)のスポーツ、文化にはこれもまたウポジラ庁舎の付属図書館の建設、中学校の運動場の修復と、実質的に土木事業の延長のようなプロジェクトが含まれている。

ウポジラ計画がスタートした時点での、ひとつのウポジラの例によって、計画全体を判断することは危険であるが、このケースが全くの例外であるとも考えにくい。

要するに、ウポジラへの開発補助金制度は、従来の農村土木事業補助金の継承のうえに、新しい地域的な一括補助金を主として農業分野に投入するものである。またこのウポジラの例でみるように、その受益層は、深井戸グループへの補助金が如実に示しているように、これまでの個別投入要素への補助金によって潤ってきた層であることも明らかである。したがって、ウポジラ計画の導入は、これまでの農業・農村政策と異なった受益システムの導入ではあっても、受益層自体のおおきな変化を意味するものではないと考えられる。

次節において、1985年5月のウポジラ評議会議長の選挙結果を中心に、新制度導入の政治的背景を分析し、本節での考察を補強しよう。

(注1) 本節は下記の文献の第2章を加筆修正したものである。Ahmad, Q. K.; H. Sato, *Aid and Development Administration in Bangladesh*, 東京 Institute of Developing Economies, 1985年。

(注2) 詳細は同上書の第2部を参照。またウポジラ関係の諸法令、通達の類は、以下の三つの文書に収録されている。Government of the People's Republic of Bangladesh, *Manual on Thana Administration, Vol. I*, ダッカ, 1983年/同, *Manual on Upazila Administration, Vol. II*, ダッカ, 1983年/同, *Manual on Upazila Administration, Vol. III*, ダッカ, 1984年。以下、引用に必要な場合はそれ

ぞれ, *Manual (I)*, *Manual (II)*, *Manual (III)* とする。以下の概要は、主として、内閣局(Cabinet Division, Chief Martial Law Administrator's Secretariat)の Resolution on Reorganization of the Administration at the Thana Level によって整理している。全文は *Manual (I)*, 23~59ページ。

(注3) 日付けとウポジラ編成数は、Ahmad; Sato, 前掲書, 45ページの Table 7 参照。

(注4) 内閣局の1983年11月28日の決議(resolution)によって、サブディビジョンを県に昇格させる問題を検討する委員会が内閣次官を長とする7人のメンバーによって構成された。その報告書は Government of the People's Republic of Bangladesh, *Report of the Special Committee to Recommend the Phases of Creation and Setup of New Districts*, ダッカ, 1983年である。1983年11月20日をピークに、ウポジラ設置によって重要性が低下するサブディビジョンの行政中心都市では、県への昇格を要求する住民のストライキ(ハルタル)が全国的にひろがっていた。政府はこれに対処して上記の委員会を設置した (*Ittefaq* [同盟・団結], 1983年11月18, 20, 23, 24, 26, 27日)。

(注5) ネパールについては, Pradhan, P., "Local Institutions, Decentralization and Resource Mobilization in Nepal," Abdul Hye 編, 前掲書, 226~240ページによる。

(注6) インドの西ベンガルを含む旧イギリス領インドのベンガル地方の県規模のおおきさ, 対人口比の行政官数の少なさは, 政府による行政問題の調査委員会報告では必ず言及されたテーマであった。Government of Bengal, *Report, Bengal Administration Enquiry Committee 1944-45*, アリプル, Superintendent, Government Printing, 1945年を参照。

(注7) *Ittefaq*, 1982年12月7日。

(注8) 第3表の下欄が示すように, 援助総額の5~6割は贈与である。しかし, プロジェクト援助の場合は借款比率が高いから, 今後とも債務問題が全く存在しないというわけではない。しかし, R・ショパンの予測では債務返済比率がピークとなる1987/88年度においても, 比率は17.3%であろうという。Sobhan, R., *The Crisis of External Dependence: The Political Economy of Foreign Aid in Bangladesh*, ダッカ, University Press, 1982年, 28ページ。

(注9) Ahmad; Sato, 前掲書, 20ページ。

(注10) *Bangladesh Observer*, 1984年4月17日。

(注11) *Ittefaq*, 1981年7月20日。

(注12) *New Age*, 1982年1月3日, および, Bertocci, P. J., “Bangladesh in the Early 1980’s: Praetorian Politics in an Intermediate Regime,” *Asian Survey*, 第22巻第10号, 1982年10月, 990ページ。

(注13) 後出の第4表参照。1984年2月5日の計画局(Planning Division)による「年次開発計画策定準備のためのガイドライン」(Guidelines for the Preparation of Annual Development Programme: ADP)によれば, 政府は1985年度までにプロジェクト数を500に削ることを目標とした。*Manual (III)*, 115ページ。

(注14) 同上書 114~115ページ。

(注15) 同上書 115ページ。

(注16) Ahmad; Sato, 前掲書, 67~69ページ。

(注17) ユニオン評議会の財政については, Sato, H., “Local Administration and Politics in Bangladesh: A Case Study of a Union Parishad,” Institute for the Study of Languages and Cultures of Asia and Africa編, *Studies in Socio-cultural Change in Rural Villages in Bangladesh No. 3*, 東京, 1985年の第4章参照。ユニオンのレベルにおける政府の補助金の比重については, Qadir, S. R.; Q. M. A. H. Saqui; M. S. A. Khan, “Government Grants to Local Bodies: A Case Study of Three Union Parishads,” *Journal of Local Government*, 第11巻第1号, 1982年1~6月, 38~48ページが最も参考になる。Abdul Hye 編, 前掲書の関連文献は, 政府の統計年報の全国的データを使っており, 独自の分析になっていない。

(注18) アクタル・ハミード・カーン (Akhter Hamid Khan) の指導のもとに, 1960年代初頭から東バキスタンのクミッラ県で開始された協同組合運動である。

(注19) クミッラ方式や IRDP の拡大にともなう受益層の変化については, 次の2論文を参考にした。Blair, H. W., “Rural Development, Class Structure and Bureaucracy in Bangladesh,” *World Development*, 第6巻第1号, 1978年1月, 65~82ページ/ Khan, A. R., “The Comilla Model and the Integrated Rural Development Programme of Bangla-

desh: An Experiment in Cooperative Capitalism,” *World Development*, 第7巻第4/5号, 1979年4/5月, 397~422ページ。

(注20) Khan, 同上論文, 413ページ。

(注21) *Bangladesh Observer*, 1982年1月8日。土地なし農民を対象とする農村銀行(gramin bank)が, ユニオン評議会の役員の介在を排除しているのもこのためである。

(注22) Bangladesh Bureau of Statistics, *Year-book of Agricultural Statistics of Bangladesh 1979-80*, ダッカ, 1980年, 697ページ。原データは Bangladesh Bureau of Statistics, *Survey Report of 1977 Land Occupancy Survey of Rural Bangladesh*, ダッカ, 出版年不明。1970年代の農村社会変動と農業政策について論じた, 長田満江「バングラデシュ——農村社会変動とジャ政権——」(『アジアトレンド』第3号 1978年夏) 77~92ページも参照。

(注23) *Holiday*, 1982年1月8日。

(注24) 同上。

(注25) Khan, 前掲論文, 415ページ。

(注26) バングラデシュ開発研究所のマハブーブ・ホセイン氏の教示による。井戸の故障, 部品の不足などについては, 佐藤宏「『イッテファック1978年』——ベンガル語新聞にみる農村事情——」(『アジア経済研究所調査研究部所内資料 No. 55-2 1980年 20~26ページ)。

(注27) Abdul Bashar, M.; Qudrat-i-Elahi; M. F. Alam, *An Investigation into the Taka 100 Crores Special Agricultural Credit Programme in Some Selected Areas of Mymensingh District*, Research Report No. 5, モイメンシン, Bureau of Socioeconomic Research and Training, Bangladesh Agricultural University, 1981年。

(注28) *Manual (II)*, 35ページ。

(注29) 同上書 22~23ページ。

II 地方行政改革の政治的背景

1. 軍事政権の民政化と地方行政

前節では, ウポジラ計画の経済的背景を, 援助と開発行政および農業・農村政策の転換という二

つの側面から検討した。地方行政が、国家の統治機構の一環である以上、その改革に常に政治的意図が付きまとうのは当然である。しかし、通常はいわゆる政治的意図は隠され、公けに政策当局によって明らかにされる例は少ない。しかし、前節で、少ない事例によってではあるがいちおうの仮説として提示した、受益層の連続性という観点からすると、今回の地方行政改革の背景にはむしろ政治的意図の方が濃厚なのではないかとさえ思われる。

この点では、南アジアのなかでもとくにパキスタン、バングラデシュ、ネパールにおける地方行政制度の国家機構上に占める特異な役割に注目する必要がある。それは、よく知られているように、1959～60年の時期にパキスタン、ネパールにおいて明確な形をとるにいたった間接代議制の機構としての地方行政制度の役割である。とくにバングラデシュにおける地方行政制度改革を論ずる場合、パキスタンのアユーブ・カーンの民政化過程における地方行政制度の役割に注目する必要がある。アユーブ・カーンは、1958年10月のクーデタから、1962年憲法下での大統領就任にいたる約4年間の民政化過程のなかで、基礎的民主制(basic democracy)と呼ばれる地方行政制度を根幹とする間接代議制の構築を支配体制のかなめとして重視した^(註1)。基礎的民主制の詳細は注記の文献に譲るが、バングラデシュの地方行政改革の政治的背景を探るにあたって重視したいのは、アユーブ・カーンの民政化戦略に占める地方行政制度の重要性、および民政移行戦略そのものにおけるアユーブ・カーンの経験の重要性である。第7表は、こうした観点に立って、アユーブ・カーンの民政移行への諸段階を整理し、それにジアウル・ラーマンと現在進行中のエルシャドのそれを重ね

合わせたものである。

多少の段階のちがいはみられるものの、3者の共通性は明らかで、とくに、地方行政改革とそれにもとづく地方選挙の意義には完全な共通性がみられる。すなわち、軍政の比較的初期の段階に行なわれる地方行政改革は、その他の綱紀肅正などの手段とともに、旧勢力、とくにそれまでの議会民主制に依拠する議員層および既存政党の支持基盤の切りくずしをねらいとしている。

そのうえで実施される地方選挙は、もっとも下のレベルから順次実施される(つまり、ユニオン評議会選挙から)。この選挙はむしろ政党活動を抑圧したうえで実施される。こうした地方選挙の実施によって、一方では軍政を支持する(ないし軍政からの恩恵を期待する)勢力を扶育し、これを既存政党の地盤の切り崩しに活用する。したがって地方選挙は、来るべき民政化に備えての与党勢力結集の道具でもある。与党勢力は、クーデタによって統治の前面に立つことになった軍・民官僚の一部に既存政党の切り崩しによる親政府分子を加えた構成になるのが通例で、こうした政党は無政党地方選挙で当選した多くの農民出身無所属議員を支持基盤とする^(註2)。そのための補助金散布機構として地方制度が活用される。したがって、与党勢力結集の重要な前提は、地方(タナ以下の)レベルにおける政治の政党系列化の欠如である^(註3)。こうした状況のもとに結成された与党をバングラデシュでは「政府党」(sarkari dal)と呼びならわしている。ジアウル・ラーマン政権におけるバングラデシュ民族主義党(BNP)、エルシャド政権下のジョノドル(国民党, Janadal)がそうした「政府党」の例である。「政府党」の基盤は既存政党に比して少なくとも当初は弱体であるから、地方団体の議員・議長および末端の官僚層は「政府党」の重要

第7表 パキスタン、バングラデシュにおける民政移行過程

民政移行への段階	パキスタン	バングラデシュ	
	アユーブ・カーン	ジアウル・ラーマン	エルシャド
1. クーデタ (戒厳令, 政党禁止令を伴う) (綱紀粛正による旧勢力の放逐)	'58.10.27 (戒厳令は10.7) '59.3.5 公務員追放令布告	'75.11.7 陸軍参謀長に復帰 (副戒厳令司令官, 司令官は大統領A・S・M・サエム) ムジブ期に追放された高級官僚の復職措置	'82.3.24 無血クーデタ (戒厳令, エルシャド戒厳令司令官) '82.3~4 汚職摘発強化
2. 地方制度改革による支持基盤づくり	'59.10.27 基礎的民主制令布告	'76.11.22 地方行政改正令 '76.11.30 戒厳令司令官就任	'82.4.28 行政改革委員会任命 '82.11.7(~84.2.1) ウボジラの設置 '83.11.27 「政府党」ジョノドルの結成 '83.12.11 大統領就任
3. 地方選挙実施 (無政党選挙)	'59.12.26 基礎的民主制代議員 8万人選挙 (各級地方評議会の選挙)	'77.1.13~31 ユニオン評議会選挙	'83.12.27~84.1.10 ユニオン評議会選挙 '84.2.11 ボウロ・シヨバの選挙
4. 大統領信任投票	'60.2.14 基礎的民主制代議員 大統領信任	'77.4.21 大統領就任, 選挙実施を公約 '77.5.30 大統領信任投票	'85.3.21 大統領信任投票 '85.5.16/5.20 ウボジラ評議会議長選挙
5. 新憲法体制と「政府党」の創出への努力	'61.5.6 憲法起草委員会 憲法草案を政府に提出 '62.3.1 新憲法施行	'78.5.1 政党活動再開 '78.6.3 大統領選挙 '78.9.1 「政府党」バングラデシュ 民族主義党(BNP)結成 '78.12.15 憲法改正令(第5次改正)	'85.8.16 ジョノドルを含む民族戦線 (Jatiya Front) 結成 '85.10.1 政党活動の一部解禁
6. 民政移行への最終段階(戒厳令解除)	'62.4~5 国民議会, 州議会選挙 '62.6.8 新憲法下の大統領就任, 国民議会開会, 戒厳令解除 '62.7.16 政党法成立, 政党禁止の解除 '62.9.4 ムスリム・リーグ再建大会	'79.2.18 国民議会選挙, BNPの圧勝 '79.4.6 戒厳令解除	

(出所) アユーブ・カーンの事例については、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年の年表によった。その他については、筆者作成。

な支持層である。そして、戒厳令を施行したまま行なわれる選挙において「政府党」が国民議会議席の圧倒的多数を占めることによって、民政移行の過程はほぼ完了する。

民政移行のこうした枠組は政党結成のタイミン

グを別とすれば、東西パキスタンにわたってアユーブ・カーンが築きあげたものである。東パキスタン(バングラデシュ)では、県、タナ、ユニオンの3層の地方評議会(アユーブ期の council, ジアウル・ラーマン期の parishad)が地方指導者層結集の

場となった。アユーブ・カーンは、この3層のなかでもとくにユニオン評議会を重視し、これを通じて農村土木事業補助金を散布した(註4)。東パキスタンの4万人のユニオン評議会議員は基礎的民主主義者(basic democrats)と名づけられ、大統領選挙人とされた。

バングラデシュ独立後は、アユーブ・カーンが築いたような間接代議制は否定され、これまで行なわれた国民議会選挙、大統領選挙はいずれも直接成人普通選挙によるものであった。

またジアウル・ラーマンとエルシャドは、アユーブ・カーンとは異なったレベルの地方行政を自らの権力基盤として育成しようと試みた。ジアウル・ラーマンの場合には、それは「自立的村落政府」(swanirbhar gram sarkar)であり、エルシャドにあっては、今日のウボジラ計画である。この二つの計画は、1980年代初頭に明らかになったバングラデシュの農業・農村政策の新転換に対応する政策であると同時に、それぞれの軍事政権が当面した民政化をめぐる既存政党との対抗を意識した政策であった。ウボジラ計画の政治的背景を探るために、ジアウル・ラーマンの「自立的村落政府」計画(以下、グラム・ショルカールすなわちGS計画と略称する)から、まず検討しよう。

2. ジアウル・ラーマンと地方行政

ジアウル・ラーマンのGS計画は、二つの特徴をもっている。第1は、1979年2月の国民議会選挙で圧勝し、いわば「アユーブ型」の民政移行を果たしたのちにうち出された地方行政改革であった点である。ジアウル・ラーマンは、1975年11月のクーデタによって副戒厳令司令官に就任して以来、文民大統領のサエムを凌ぐ事実上の戒厳令司令官であった。1976年11月には地方行政改正令を施行し、翌77年1月にユニオン評議会選挙を実施

した。その後10億タカの特別農業融資制度の発行を発表し、ユニオンレベルの指導層を自らの支持基盤とする努力を行なった。ダッカのベンガル語紙『イッテファック』は選挙直後に各地の通信員を通じてユニオン評議会の議長・議員の社会的背景に関する調査を行なっているが(註5)、201人の議長のデータからは、新人112人、経験者89人という結果が出ている。同年のユニオン評議会選挙に関する他のデータ(註6)によれば、新人議員の比率は4割から6割程度とみられる。筆者自身のタンガイル県のあるユニオンにおける調査では、当選者9人は全員新人であるが、支持政党系列からみると大別してアユーブ期のムスリム連盟、ムジブル・ラーマン期のアワミ連盟、そして無所属(中立)系がほぼ3分の1ずつで拮抗しているという結果を得ている(註7)。地方選挙は非政党選挙ではあっても、その地域の人びとには、当選者の支持系列はほぼ明らかなのである。

ジアウル・ラーマンは1977年1月のユニオン評議会選挙実施以降、急速に「政府党」の結成、民政移行へと進むことができたが、ユニオン評議会選挙は、アワミ連盟、民族社会主義党(JSD)、ムスリム連盟などがいぜんとして根強い基盤をもっていることを示したのである(註8)。その後の大統領選挙でも、対立候補のオスマニーは21%の得票を集めたし、国民議会選挙でBNPは300議席中206議席をとったとはいえ、得票率は41.2%にとどまった。アワミ連盟(マーレク・ウキル派)は24.4%、ムスリム連盟(イスラム民主連盟と連合)は10.0%、JSDは4.9%の得票を獲得した。

1980年5月から本格的にすすめられたGS計画は、ユニオンの1級下のモウザ(地租村)を単位として行政改革を試みたもので、従来の地方行政改

革がユニオンのレベルにとどまっていたことからすれば一大変革をもたらすものとなった。ジアウル・ラーマンは、ユニオンの下部に行政的に介入をすることによって、ユニオンにおける既存政党の足場を崩そうと試みたのである。GS計画は、全国約6万8000の村落(gram)で、成人の全員集会(gram sabha)において全会一致で選ばれた1人の村長(gram pradhan)を含む11人(うち最低2人は婦人)が、(1)食糧生産の倍増、(2)文盲撲滅、(3)人口抑制、(4)村落の治安の四つの課題に関し、村落レベルの計画を立案し実行するというものであった(注9)。1980年5月には全村にGSを創設するためにタナレベルに推進委員会を設置する指示が下され(注10)、同年末には5万5000カ村、翌81年3月には5万5268カ村でGSが成立したと報じられている(注11)。しかし、GSの選挙をめぐって村落内の対立が各地で噴出し、数多くの暴力事件や訴訟をひきおこした。出先の官吏のなかには、村落数を水増しして地方実力者の推薦する派閥をGSとして認めたような例も報告されている(注12)。政府はこうした混乱はごく一部にすぎないとしてGS計画を強行したが、1981年3月頃には、ジアウル・ラーマン自身が政府主催のユニオン評議会の指導者集会の席上公然と批判されるような事態もおきたのである(注13)。

GS計画は、四つの課題の遂行のため村落レベルの計画に対しては、必要財源の8割を補助金として交付することを予定していた。ジアウル・ラーマン大統領のGS計画への思い入れは政権の末期には異常なほど強かった。大統領はこの計画を民衆の参加と、地域レベルの財源調達の新たな枠組と考えていたが、むしろ実情は、村落レベルの従来の権力関係が確認されたにすぎなかった(注14)。1981年5月30日の大統領暗殺(注15)とともに、GS

計画は中途半端なかたちでその政治的役割を終えたのであった(エルシャド政権がGSの解散を正式に決定したのは、82年7月である)(注16)。

2. ウボジラ計画の政治的背景

1982年3月24日のクーデタで全権を掌握したエルシャド戒厳司令官は、ジアウル・ラーマン政権の末期から、世銀・IMFの強い要請となっていた開発行政の改革に直ちに着手した。4月28日には、行政再編・改革委員会を任命し、(1)現行の行政の構造と組織をめぐる欠陥を指摘し、(2)権限委譲(devolution)と行政を国民に近づけるための適切な措置を勧告することを求めた。委員会は副戒厳司令官海軍少将M・A・カーンを長とする5人の委員によって構成され、後に3人が追加された。委員会によって6月22日に提出された報告書では、とくに地方行政の改革に力点がおかれた。すなわち、タナを行政の基礎的単位とすること、サブディビジョンを県に昇格させること、県、タナ、ユニオンの3段階を通じて、普通選挙によって選任された評議会(council)に開発行政の全面的機能が委ねられるべきことが強調された。この報告においてはじめて、タナと県レベルに民選の議長職をおくことが勧告された(注17)。

この間、1977年1月に選任されたユニオン評議会の議長、議員の任期問題が緊急の課題となった。つまり、直ちにユニオン評議会の改選を行なうべきか、それともタナレベルでの権限拡大をふくむ行政組織全体の構想が固まってからユニオン評議会選挙を行なうかの選択をせねばならなかった。1982年6月、行政再編・改革委員会の審議と時期を同じくして、エルシャド政権は82年1月に任期の終了したユニオン評議会の解散、官選の暫定的なユニオン委員会の任命という方針を打ち出したが、4400あまりのユニオンに対して実に1万

5000ものユニオン委員会が名のりをあげ、タナの行政官の支持を求めて賄賂が横行するという事態を招いた(注18)。結局この方針は7月に入って撤回され、旧ユニオン評議会の議長、議員は次回の選挙まで留任することが決定された(注19)。またGSも7月中旬には正式に解散の措置がとられた。

タナレベルの行政を拡充強化し、民選議長のもとに開発行政を統轄するという行政再編・改革委員会の方針は、1982年10月頃から本格的に実行に移された(注20)。10月23日の内閣局の決議は、タナに移譲されるべき行政分野と、タナの行政官の執務分野を明確に規定した。この内容は1982年12月23日の地方行政制度の改正令によって法制化され、さしあたり同法令の適用を受ける45のタナは“upgraded thana”と称された。この名称が翌年7月17日の改正令によって“upazilla”と変更されたが、同年10月の再度の改正によって、現在の“upazila”の名称が定着した(注21)。

エルシャド政権がウポジラのレベルを支持基盤育成の対象としてとり出したのは、既存政党の基盤を意識してのことであった。第1表の Bangladesh の地方行政区分からも明らかなように、ウポジラはユニオンと県の中間の行政区分である。さらに重要なことは、ユニオンと国民議会選挙区(全国で300)の間にも位置する。ユニオンはともかく、国民議会議員は前大統領の与党BNPが3分の2を占めている。

こうした既存政党との力関係からすれば、エルシャド政権にとって、ウポジラの民選議長の役割はきわめて重要である。そこから、エルシャド政権による民政移行のプログラムである、ユニオン評議会選挙→ウポジラ評議会議長選挙→大統領選挙→国民議会選挙という戦略が生まれてくるのは当然というべきである。アワミ連盟とBNPを中心

とする既存政党がエルシャドの提示したこのような選挙日程に強く反発したことも理解に難くない(注22)。とくに野党は当初に予定された1984年3月のウポジラ評議会の議長選挙に強く反発した。そのため1983年12月から84年1月にかけてユニオン評議会選挙が実施された後、ウポジラ評議会議長選挙は延期され、実際に実施されたのは、85年5月であった。

1983年12月から84年1月にかけてのユニオン評議会選挙と85年5月のウポジラ評議会議長選挙の分析は、エルシャド政権の民政移行の可否を占う重要な材料を提供するとともに、ウポジラ計画の政治的背景を理解する手がかりを与える。

両選挙とも表むきは非政党選挙として戦われたものの、候補者のなかには、公然たる政党员、支持者が含まれていることは『イッテファック』紙の報道からも明らかである。ユニオン評議会選挙については、今回も同紙の報道は断片的であったが、ウポジラ評議会議長選挙については、かなり有意性の高いデータを提供している(注23)。

ユニオン評議会選挙については、12県(旧県)(注24)合計851ユニオン評議会の議長について、その政党系列が紹介されている(データについては第8表)。ユニオン総数に比較すれば約20%程度のサンプルとなり、北部 Bangladesh の数県のデータがややおおきく欠けているが他は全国的に分散している。

第9表はこのデータにもとづいて政党系列別の集計をしたものである。既存の政党の力がいぜんとして強く、「政府党」であるジョノドルは結成直後ということもあって、その勢力はおおきくない。『イッテファック』紙は、シレット県については、かなり詳細なデータを紹介している。それによっても、303ユニオンのうち、議長がなんらか

第8表 1983~84年ユニオン評議会選挙のデータ数

県	ユニオン数	データ数	県	ユニオン数	データ数
デインダプル	197	—	ジヤマルプル	110	—
ロンダプル	340	—	モイメンシン	340	20
ボラダラ	140	—	ダメシカ	365	140
ラジュシャ	275	113	フオリドプル	311	—
パブヒナ	149	48	シレット	344	9
クシュティアル	107	—	クミッラ	363	191
ジュソール	248	12	ノアカリン	184	58
クボトウアカリ	216	76	チッタゴン	302	68
ボラシヤル	99	72	チッタゴン丘陵	57	—
ボランガイ	225	44			
タンガイ	100	—	合 計	4,472	851

(出所) *Ittefaq*, 1984年2月1~3日。

(注) ユニオン数は Bangladesh Bureau of Statistics, *Statistical Yearbook of Bangladesh 1981*, ダッカ, 1982年, 35ページによる。

第9表 1983~84年ユニオン評議会選挙結果

政 党	人 数	比 率(%)
アワミ連盟	256	30.1
B N P	98	11.5
ジョノドルまたは 18ポイント委員会	100	11.8
政党系列なし	270	31.7
その他, 不明	127	14.9
合 計	851	100.0

(出所) 第8表と同じ。

(注) 18ポイント委員会は、エルシャドの支持母体として、18項目の綱領をかがけて発足した団体。ジョノドルはその後生まれた「政府党」である。

の政党色をもつものが、158人(52.1%)、無政党が145人(47.9%)であった。

158人のうち、アワミ連盟が56人(18.5%)、BNPが34人(11.2%)、ジョノドルは35人(11.6%)、ムスリム連盟12人(4.0%)、その他政党15人となっていた。ここでも「政府党」の立場はさほど強くない。いずれにしてもこの時期では、地方政治において比重の高い無党派層の支持が「政府党」にとって唯一の支えであったであろう。エルシャド政権は1984年の3月に予定されていたウポジラ評

議会議長選挙を、ほぼ全野党の参加した反対運動のために延期した。しかしこの決定は、「政府党」の組織がまだ弱体であったことからすれば、決してエルシャド政権にとってもマイナスではなかった。

その後の『イッテファック』紙の記事(注25)によれば、この選挙の直後と6月中旬の2回にわたって、戒厳司令官秘書室は各県の長官を通じて、ユニオン評議会の議長、議員の政治色について調査しており、地方議員の政治的動静が情勢に応じてどのように変化しているかにエルシャド政権が細かく注意を払っていることが推測できる。

エルシャド政権の行政改革および民政移行戦略の要であるウポジラ評議会議長選挙は野党の抵抗と「政府党」の態勢の整わないこともあって、当初の予定から約1年後の1985年5月16、20の両日行なわれた。460というウポジラ数は300という国民議会議席数に近接しているから、その結果はほぼ国政選挙結果に直結するものとみても誤りではあるまい。この選挙に反対していた野党のかなり部分が、無党派の装いのもとに選挙戦に参加していた。旧20県別に、『イッテファック』紙の報

第10表 ウポジラ評議会議長選挙の党派別内訳

県	ウポジラ総数	データ数	不明 ¹⁾	無所属	ジョノドル	アワミ連盟	BNP ²⁾	JSD ³⁾	ムスリム連盟	NAP(M) ⁴⁾	その他政党(内訳) ⁵⁾
ディナジプル	23	23	1	3	7	4	4	0	1	3	0
ロングプル	36	32	2	4	14	4	5	1	1	0	1 (BAKSL)
ボグラ	16	16	0	4	7	2	1	1	0	1	0
ラジュシャヒ	32	31	6	2	12	7	0	2	1	0	1 (KRP)
パブナ	18	18	1	5	7	1	1	2	0	0	1 (MK)
クシュティア	12	12	0	4	0	2	0	4	1	0	1 (UPP)
ジェソール	21	21	1	1	11	3	1	3	0	0	1 (UPP)
クルナ	26	24	0	1	15	2	3	1	1	0	1 (JI)
ポトウアカリ	11	5	0	1	4	0	0	0	0	0	0
ボリシャル	28	20	2	5	7	5	1	0	0	0	0
タンガイル	11	9	0	2	4	1	1	1	0	0	0
ジャマルプル	11	6	0	4	2	0	0	0	0	0	0
モイメンシン	34	32	9	7	9	4	0	1	1	0	1 (CPB)
ダカ	49	26	3	4	13	1	2	0	0	0	3(KSP, MK, UPP)
フォリドプル	26	26	3	4	11	3	1	1	1	0	2 (NAP, BAKSL)
シレット	37	30	4	11	11	3	1	0	0	0	0
クミッラ	26	24	12	4	6	0	0	1	0	1	0
ノアカリ	16	12	1	4	1	4	0	2	0	0	0
チャッタゴン	27	21	4	2	6	0	7	0	0	0	2 (MK, SSP)
チャッタゴン丘陵	30	14	3	6	5	0	0	0	0	0	9.6
		100.0	21.4	42.9	35.7	0	0	0	0	0	0
合計	490	403 ⁶⁾	52	78	153 ⁶⁾	46	28	20	7	5	14
		100.0	12.9	19.4	38.0	11.4	6.9	5.0	1.7	1.2	3.5

(出所) Ittefaq, 1985年5月17~24日より集計。

(注) 下段は各県に占める各党議席の比率(データ数を100とするパーセント)。

- 1) 政党はむろん、無所属(nirdaliya)とも記されていない例、実態は無所属と同じであろう。
- 2) Bangladesh Nationalist Party (Khaleda Zia派), Ziaur Rahman 元大統領夫人の率いる政党。数字のなかには、M. R. Chowdhury の率いる分派も含むと思われる。
- 3) Jatiya Samajtantrik Dal (民族社会党)系の2派を含む。
- 4) National Awami Party (Muzaffar Ahmad 派)。
- 5) BAKSL=Bangladesh Krishak Sramik League, KRP=Khilafat Rabbani Party, MK=Mukti Juddha (旧解放戦士), UPP=United People's Party, JI=Jamaat-e-Islami, CPB=Bangladesh Samyabadi Dal, KSP=Krishak Sramik Party, NAP=National Awami Party, SSP=Sammilit Sangram Parishad。
- 6) 所属県不明の1ウポジラを含む。

道から選挙結果の確認できた403議席について政党系列別の結果を示したのが第10表である。ウボジラ総数は新しいデータを利用しているが、選挙の時点では、461であった(注26)。つまり総数の87%をカバーしたデータということになる。この選挙では「政府党」のジョノドルは403ウボジラのうちの38%を押さえ、1年4カ月前のユニオン評議会選挙時に比べるとおおきく勢力を伸ばしている。「政府党」の支持基盤ともみられる「不明」、「無所属」を合わせれば、ウボジラの7割をおさえていることになる。これに対して野党のなかではアワミ連盟とBNPの勢力が後退している。とくに旧「政府党」であるBNPの勢力はチッタゴンを除くと凋落が著しい。本来BNPは、民政移行期に軍人大統領の支持母体として糾合された政党であり、その支持基盤は、新たな「政府党」の登場によって容易に崩壊する。そのような「政府

党」の性格が、ここに如実に示されているのである。ウボジラ評議会議長選挙の結果を1979年国民議会選挙における獲得議席比率と比較してみたのが、第11表である。この選挙における「不明」、「無所属」当選者を「政府党」ジョノドルに加えて順位を表のように並べれば、「政府党」の内容は異なっても議席獲得のパターンは両年において、きわめて酷似している。

個々の政党の浮沈とは独立に、このような議席配分の構造を可能にする最大の要因は、ウボジラレベル以下の地方政治における非政党的利益配分のメカニズムではなかろうか。アユーブ・カーンの基礎的民主制以来築きあげられてきた、地方行政の政治体制維持機能の根強さが地方政治における政党化の進行を阻むと同時に、上からの補助金散布に対する期待感と一体になった「政府党」支持意識の温存を可能にしたのであろう。

このような政治のもとでの、政党の役割、政治的対立の軸は、政党化の進行した政治におけるそれとはかなり質を異にするものとなろう。このウボジラ評議会議長選挙における403選挙区での当選者と次点の党派別の分布をみてみよう(第12表)。この表からまず分かるのは、ウボジラの選挙での対抗関係の主軸は、一般に考えられているように、ジョノドル対野党にあるのではなく、実はジョノドル内部ないしは、一方の当事者をジョノドルとする「不明」「無所属」候補者の対抗関係である。ジョノドル以外の政党が次点となったケースで仮にその他の政党が勝利したとしても、野党の勝利は58増をみるのみである。つまり403のウボジラ中、120+58=178を獲得するのである。表中の(I)、(II)、(III)の9種類の組みあわせのうち、最大のもの、(I)対(I)であり、(II)対(II)がこれに次ぐ。「政府党」とその支持者の範囲内

第11表 国民議会議席(1979年)とウボジラ選挙結果(1985年)の比較

順位	1979年		1985年	
	政党	議席比	獲得ウボジラ比	政党
1	BNP	68.3	70.3	ジョノドル ¹⁾
2	アワミ連盟 (ウキル派)	13.3	11.4	アワミ連盟 ²⁾
3	ムスリム連盟 ³⁾	6.3	6.9	BNP
4	JSD	3.0	5.0	JSD ⁴⁾
5	アワミ連盟 (ミザル派)	0.7	1.7	ムスリム連盟
6	人民戦線	0.7	1.2	NAP(M)
7	バングラデシュ 人民闘争	0.7	0.7	UPP

(出所) 1979年: Franda, Marcus, "Ziaur Rahman's Bangladesh, Part I: Political Realignments," American Universities Field Staff Reports, 1979/No. 25 Asia, ハノーバー, American Universities Field Staff, 1979年, 3ページ, Table 1.
1985年: 第10表より作成。

(注) 政党名の略称は第10表参照。1)「不明」「無所属」を含む。2)アワミ連盟の各派をすべて含む。3)イスラム民主連盟と連合。4)JSDの各派をすべて含む。

第12表 ウポジラ評議会議長選挙における主要な対抗関係 (単位: 人)

当選者	次点	(I)不明+無所属	(II)ジョノドル	(III)(II)以外の政党	合計
(I) 不明+無所属		81(20.1)	34(8.4)	15(3.7)	130(32.2)
(II) ジョノドル		45(11.2)	65(16.1)	43(10.7)	153(38.0)
(III) (II) 以外の政党		36(8.9)	47(11.7)	37(9.2)	120(29.8)
合計		162(40.2)	146(36.2)	95(23.6)	403(100.0)

(出所) 第10表と同じ。

(注) カッコ内は合計(403)に対するそれぞれの欄の比率(%)。

での対抗関係が全体の55.8%を占めている。規律によって組織原則の維持される近代政党制では、たとえ地方選挙といえど党候補同士の対立は例外的なもののみなされる。ジョノドルの党組織の未整備という条件を考慮に入れる必要もあるかもしれないが、「政府党」はこうした規律の貫徹しにくい政党であり、権力の安定装置としてのみ存続しうる政党である。

上記のウポジラ選挙の結果からみるかぎり、「政府党」としてのジョノドルは、ジアウル・ラーマン政権下のBNPに近い立場にまで到達しているように思われる。またそこに到達するための制度的条件づくりとしてのウポジラの導入は、政治的な意味では、効果があったといえることができる。

ウポジラの選挙後、1982年の行政再編・改革委員会の勧告した県レベルでの民選議長の構想をはじめ、県評議会の構想自体が捨て去られる方向に向かっている^(注27)。ウポジラはそのため、地方行政の核としてますます重要性を増している。また1985年8月中旬に、ジョノドルを含む5党からなる民族戦線(Jatiya Front)が結成されたが、戦線は県からウポジラに至る地方組織の弱体さを、無党派の議長を抱えこむことで補おうとしている^(注28)。すでにウポジラ計画の政治的背景とその意図は公然たるものとなっているのである。

(注1) 基礎的民主制については、多数の文献があるが、Abedin, Najmul, *Local Administration and Politics in Modernizing Societies: Bangladesh and Pakistan*, ダッカ, National Institute of Public Administration, 1973年が前後の歴史も含め、包括的な研究であろう。

(注2) Bertocci, 掲掲論文は、ジアウル・ラーマンの体制が、農村のエリート層の支持と政府党(official government party)への政治グループ指導者の抱え込み(cooptation)という二つの柱をもってしていると指摘する(同論文 99ページ)。ただし、アユーブ・カーンの場合、当初は政党抜きの統治を考えていた。アユーブ・カーンは自伝のなかで、「政党なしにやっつけられない」ことに最初は気付かなかったという「誤算」を告白している。アイユーブ・カーン著 加賀谷寛・浜口恒夫共訳『パキスタンの再建』東京 オックスフォード大学出版局 1968年 313ページ。

(注3) 同じイギリス統治を経験し、類似の地方行政制度をもっていたインドの西ベンガル州では、グラム・パンチャーヤト(村落パンチャーヤト。バングラデシュではユニオン段階に相当)のレベルまで政党化がすでに進行している。佐藤宏「インド・西ベンガル州『左翼戦線』政権の農村・農業政策」(『アジア経済』第21巻第1号 1980年1月)2~19ページ、パンチャーヤト選挙結果の項参照。

(注4) 農村土木事業は“Rural Works Programme”と呼ばれる。アユーブ期のこの事業の評価については、Sobhan, R., *Basic Democracies, Works Programme and Rural Development in East Pakistan*, ダッカ, Bureau of Economic Research, University of Dacca, 1968年。

(注5) *Ittefaq*, 1977年2月5~11, 13, 15~16, 18日。

(注6) Noon, Abdun, "Patterns of Rural Leadership in Bangladesh," *Bangladesh Political Studies*, 第1巻, 1978年11月, 64~77ページ, および Rahman, Atiur, "Rural Power Structure: A Study of the Union Parishad Leaders in Bangladesh," *Journal of Social Studies*, 第4巻, 1979年7月, 87~119ページ。同種の調査については, Sato, 前掲論文の第6章参照。

(注7) Sato, 同上論文。

(注8) *Ittefaq*, 1980年7月9日の記事は, ジアウル・ラーマンがGS計画を強行するのは, 野党がユニオン評議会の大半を握っているからだという野党側の見解を紹介している。

(注9) GS計画の法的枠組は, 1976年の地方行政令の改正という形で1980年の法律第1号によって与えられた。選出方法などは, 同法にもとづく規則による。名称は, Swairbhar Gram Sarkar (Organization and Administration) Rules, 1980である。GS計画については, Huq, A. S., "The Politics of Local Government Reform in Rural Bangladesh," *Public Administration and Development*, 第5巻第3号, 1985年7/9月, 205~217ページ参照。

(注10) Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperation, *Swairbhar Gram Sarkar (Sangathan o Prashashan) Bidhimala, 1980* (上記(注9)に示した規則のベンガル語版), ダッカ, 1980年, 13~15ページ。

(注11) *Ittefaq*, 1981年3月23日。

(注12) 同上 1981年2月19日。

(注13) 同上 1981年3月14日。

(注14) 同上 1980年11月15日, 81年1月10日などの記事によると, 村落集会(gram sabha)は形式的か, さもなくばこれまでの実力者が支持者をかり集めて反対側の意見をおさえつけるのが普通であった。また, 農村の政治屋, いわゆるタウト(tout)がGSのメンバーにおさまっていた。村落集会にはタナのレベルの行政官が立ち会うが, かれらは政府党の支持者の肩をもったと指摘されている。

(注15) 下記の文献は, ジアウル・ラーマンの暗殺を, 彼がその権力基盤を軍=官僚=産業家連合から, より大衆的な基盤をもった体制に転換しようとしたことに対する現状維持派の反撃とみる見解を紹介している。Khan, Z. R., "Bangladesh in 1981: Change, Stability and Leadership," *Asian Survey*, 第22巻第2号, 1982年2月, 165ページ。

(注16) *Ittefaq*, 1982年7月11日。

(注17) Committee for Administrative Reorganization/Reforms, *Report of the Committee for Administrative Reorganization/Reforms*, ダッカ, 1982年, i~vページの要約部分による。ただし, 県レベルについては, 最近では評議会を設置しない方向に動きつつある。*Bangladesh Observer*, 1985年7月18日。

(注18) *Ittefaq*, 1982年6月30日, 7月6日。

(注19) 同上紙 1982年7月8日。

(注20) 10月23日の内閣局の決議は第I節の(注2)を参照。

(注21) Ahmad; Sato, 前掲書, 121ページ。

(注22) 村山真弓「エルシャド民政移管の行方」(*『アジアトレンド』*第29号 1984年冬)7~12ページ。

(注23) ユニオン評議会選挙データは*Ittefaq*, 1984年2月1~3日。ウボジラ評議会議長選挙結果は同紙1985年5月17~24日。

(注24) 以下の分析では, 1982年以前の20県制の県単位を用いる。かりに旧県としておいた。

(注25) *Ittefaq*, 1984年6月17日は, ある県の報道員の通信として, 県長官が前回のユニオン評議会選挙の議長立候補者全員の政治関係について, ただちに報告するようもとめられていると伝えている。

(注26) *Bangladesh Observer*, 1985年4月13日。

(注27) 同上紙 1985年7月18日。

(注28) *Holiday*, 1985年9月28日。

III 結 論

本稿では, 1980年代初頭からバングラデシュですすめられている地方行政改革の試みを途上国における行政改革の一環と位置づけ, その経済的・政治的背景の分析を行なった。

バングラデシュのウボジラ計画は, 行政学者のいう「分権化」のなかでも, 分散化(deconcentration)の類型に属するであろう。地方への権限の委譲である“devolution”とは異なったものであることは明らかである。

そしてウボジラ計画の濃厚な政治性からして,

コンヤースのいう、「集権化の枠内の分権化」(decentralization within centralism) という性格づけが現在の地方行政改革の内容を的確に表現するものであろう。

また農業・農村開発政策の観点からこの計画をみれば、第Ⅰ節で示したように、ウポジラ計画は補助金政策の枠内における政策転換という側面もっている。すなわち、肥料、灌漑等の投入要素に対する補助金の削減を、地域的な農業インフラストラクチャへの補助金によって置きかえるものである。こうした政策転換が、政府の中央段階での計画行政の転換と結びついているために、ウポジラ計画は開発行政の分権化の一環という位置づけを与えられるのである。

また、かぎられた知見からではあるが、ウポジラ計画の受益層は、従来の個別投入財への補助金政策からもっとも利益を受けた層とも一致することを指摘した。

この政策転換は、本稿のなかでは政治的な支持基盤の再編と関係づけられたが、補助金散布の形態そのものの変化は、政治・経済両面にわたって重要な含意をはらんでいると、いわねばならない。その点をいくつか指摘して本稿の結びとしたい。

第1に、ウポジラ計画による開発補助金は個別投入財への補助金に比して、受益者の範囲をよりかぎられたものとする可能性がある。なぜなら、後者の場合、補助金は細分化可能であるのに対して、開発補助金の場合は直接的にはプロジェクト参加者(たとえば深井戸グループ)が集中的に恩恵をうけ、それ以外の者は間接的な均霑にあずかるにすぎないからである。

第2には、補助金の散布媒体としての地方行政機構の関与は、従来の方式に比べより直接的である。またウポジラのレベルを中心とする利益配分

網の再編成が生じよう。またユニオン評議会のレベルでは、地域の実力者間の競合は主としてユニオンの農村土木事業をめぐる利権の争奪という形をとることが多かったが(注1)、ウポジラのレベルでは利権の対象はより多額かつ広範囲なものとなるであろう(注2)。

第3は、主として経済的な含意であるが、補助金の経済効果という点で、ウポジラ開発補助金が従来の個別投入財に対する補助金に対して利点をもつか否かが今後の論点となろう。すでに年次開発計画の国内資金の約2割がウポジラへの開発補助金にまわされている以上、その経済効果は今回の改革そのものの評価にかかわってこよう。また、脱補助金化、民営化政策のもとで、深井戸の購入を行ないえた上層農民層は明らかにウポジラ計画の受益層となる可能性もっているが、彼らが食糧・雇用問題の解決にどの程度貢献することになるかが問われるであろう。

ウポジラ計画は発足したばかりであり、その政治・経済的含意をただちに吟味できるわけではない。しかし、過去の地方行政改革がいずれも当時の政権によって、体制維持の礎石として構想され、それゆえに政権の交代と運命をともにしただけに、今回のウポジラ計画はバングラデシュ政治分析の重要な課題であろう。

(注1) 佐藤「『イッテファック1978年』……」70～77ページ。

(注2) *Bangladesh Observer*, 1985年7月23日によると、ウポジラ評議会議長の関与した不正銀行融資事件がすでに摘発されている。

〔付記〕 本稿は、昭和59年度アジア経済研究所調査研究部研究会「アジア諸国における開発行政の緊急課題」の報告書を加筆修正したものである。ベンガル語紙の利用については、NHK国際局の埴和磨、一橋大学大学院三宅博之の両氏に多大の援助をいただいた。

(アジア経済研究所調査研究部)