国際協力事業団
20527

JICA LIBRARY
1079903[9]
20521

序　文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきている。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することを目的として、バングラデシュについての国別援助研究会を設置した。

本研究会は、渡辺利夫東京工業大学工学部教授を座長として、5名の委員から構成され、その運営にあたっては、国際協力専門員および事業団職員等からなるタスク・フォースを設け、各委員の方々を補佐した。

本研究会は平成元年3月に第1回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む8回の研究会により討論を重ねるとともに、バングラデシュへの現地調査も行ない、その研究成果を本報告書として取りまとめた。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対バングラデシュ援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えている。

本報告書の取りまとめにあたられた渡辺座長および各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げるとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げる次第である。

平成2年2月

国際協力事業団
総裁　柳谷謙介

まえがき

1971年に、独立戦争による多大な人的・経済的犠牲を払って誕生したバングラデシュはその歴史の負の遺産と、厳しい自然条件によって周期的にもたらされる被害を克服しながら、経済開発に取り組んできた。しかし、西太平洋地域のＮＩＥＳ、ＡＳＥＡＮ諸国が急速な経済成長と社会開発を達成し、近い将来の援助受取り国から援助供与国への移行が現実感をもって語られているのに比較すると、バングラデシュ経済の変化はなお緩慢であり、直面する諸問題は大きい。しかし一方では、アジア地域の経済成長の風が、バングラデシュをその一員として巻き込むかたちで吹いており、この追風に乗って同国の経済開発を図る可能性もまた存在するのである。

バングラデシュは、我が国の政府開発援助の上位受取り国であり、同国にとって我が国は、1986年以来第１位の援助国となった。我が国のＯＤＡは、同国の受入れ援助総額の約20％、同国政府の総支出の約10％を占めている。現状では海外援助抜きで経済開発と民生の向上を図ることの困難な同国に対して、我が国のＯＤＡの果たし得る貢献への期待は大きい。従って、バングラデシュ経済の中長期的展望を踏まえながら、我が国の開発援助の基本的方向と課題に検討を加えることは非常に意義深いことといえよう。

本研究会は、国際協力事業団の委嘱を受けて1989年３月に発足し、以来一回の公開討論会を含む八回の研究会と、先方政府関係者との面談を含む現地調査を実施し、同国の経済・社会発展の現状の検討と、我が国の対バングラデシュ開発援助のあり方についての討議を重ねてきた。これらの調査研究、討議および報告書の取纏めに際しては、委員各位の協力のほかに、外務省の担当部課のスタッフの参加、さらに、国際協力事業団職員を中心とする分野別のタスクフォースの強力な助力を得たことを特筆しておきたい。

このような共同作業の結果として出来上がったものが本報告書である。バングラデシュの経済開発という課題の重要性に鑑み、本報告書が対バングラデシュ開発援助政策の策定と政策対話に寄与し、両国の友好増進に貢献することを心から願うものである。

本研究会の委員として、長年にわたるバングラデシュ研究に基づく深い洞察によって我々を啓発し、志半ばにして同国での学術調査中に急逝された原　忠彦氏のご尽力に対し深く感謝するとともに、氏のご冥福を心からお祈りする。

平成２年２月

国際協力事業団
　総裁　柳谷　謙介　殿

バングラデシュ援助研究会
座長　渡辺　利夫

＜目　　次＞

I. 援助の取り組み方

1. バングラデシュ援助を考える視点 …… 5
2. バングラデシュにおける開発の制約要因と課題 …… 6
3. 援助の重点項目 …… 8
4. 援助実施上の留意点 …… 13
5. 日本の援助体制に関する提言 …… 14
6. 各重点項目毎の取組事例案 …… 18
7. 現状分析の要約 …… 21

II. バングラデシュの政治と社会

1. 政治・行政 …… 29
2. 社会・文化 …… 49

III. 現状分析

1. マクロ経済 …… 65
2. 開発計画 …… 77
3. 農業 …… 85
4. 農村開発 …… 99
5. 工業 …… 113
6. 資源・エネルギー …… 129
7. インフラストラクチャー …… 145
8. 洪水・環境 …… 161
9. 保健医療・人口 …… 173
10. 人的資源 …… 191
11. 援助分析 …… 201

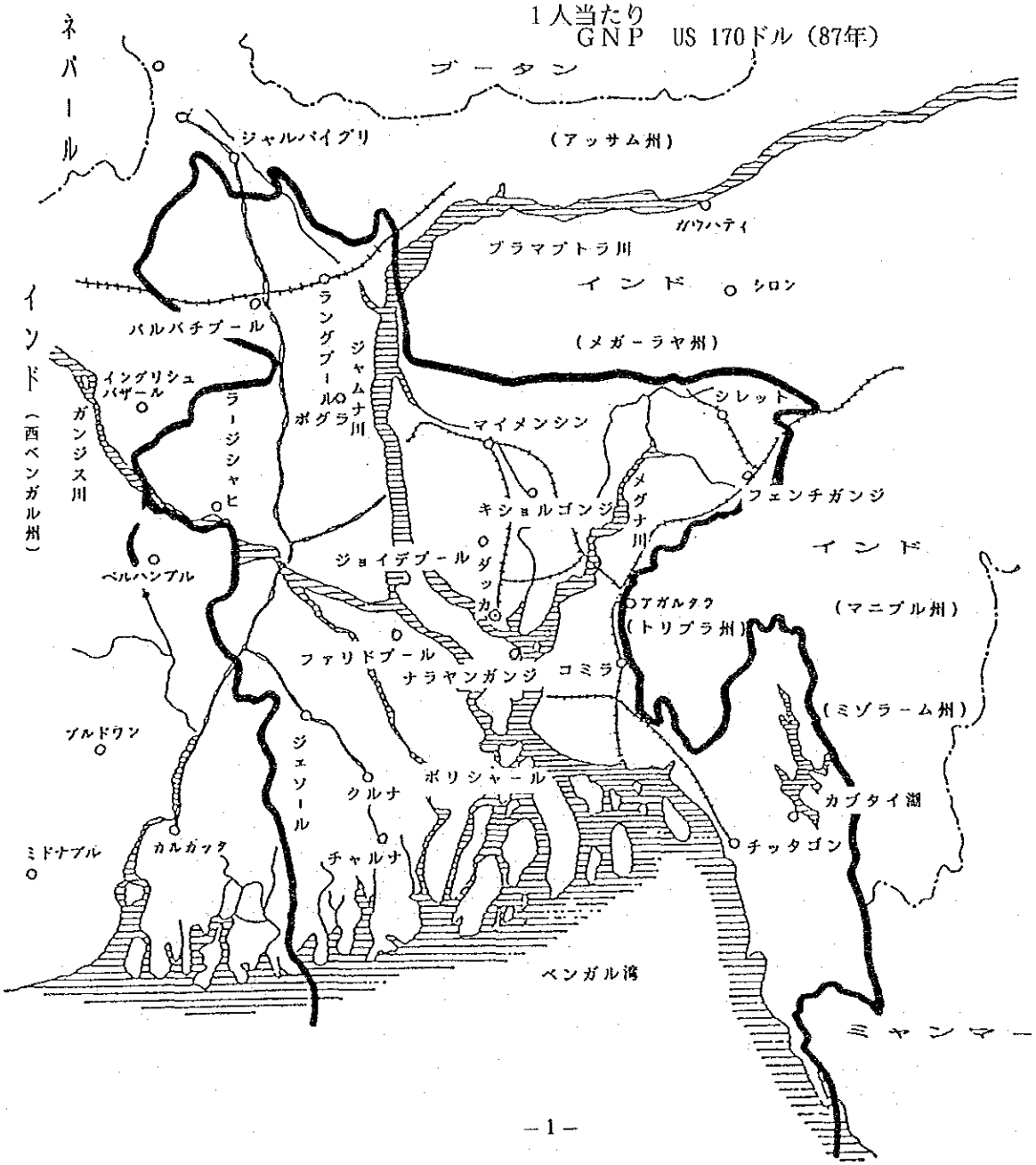
＜資料１＞　バングラデシュ国地図および概要 …… 1
＜資料２＞　バングラデシュ国別援助研究会委員名簿 …… 225
＜資料３＞　バングラデシュ国別援助研究会タスクフォース名簿 …… 226
＜資料４＞　各章原稿執筆担当者名簿 …… 227

＜資料１＞　バングラデシュ国地図及び概要

バングラデシュ人民共和国

(People's Republic of Bangladesh)

面積	143,998 万㎢	宗教	イスラム教86.7%（他にヒンドゥー教仏教、キリスト教）
人口	106.6 万人（1988年）		
	2.18%　人口増加率（87年）	政体	共和制
首都	ダッカ（Dhaka）	元首	H.M.Ershad大統領
	人口 340万人（84年）	通貨	タカ（１USドル＝32.27タカ、89年３月現在）
言語	ベンガル語、英語		
民族	ベンガル人	会計年度	７／１～６／30
		ＧＮＰ	US193.25億ドル（87－88年）
		１人当たりＧＮＰ	US 170ドル（87年）



Ⅰ．援助の取り組み方

Ⅰ．援助の取り組み方

＜目　次＞

1．バングラデシュ援助を考える視点 …… 5

2．バングラデシュにおける開発の制約要因と課題 …… 6

3．援助の重点項目 …… 8

4．援助実施上の留意点 …… 13

5．日本の援助体制に関する提言 …… 14

6．各重点項目毎の取組事例案 …… 18

7．現状分析の要約 …… 21

1．バングラデシュ援助を考える視点

バングラデシュは一人当たりＧＮＰ 170米ドル（1988）[1]、乳児死亡率120[2]（出生1,000当たり）、成人識字率29％[3]と、経済指標の上でも社会指標の上でも低水準にある最貧国の一つである。世帯の約76％[4]は一日の必要カロリーを満たす食糧を購入するに必要な所得ライン以下の貧困層である。農村の土地なし世帯数は約 600万（1986）[5]で、1960年の約２倍の規模に増加していると推定されている。

バングラデシュの農業は国内総生産の50％近くを産出し[6]、労働力の約６割を吸収しているが[7]、同国は国内の食糧需要を満たすだけの穀物生産レベルに達しておらず人口の増加に伴う自給率の現状維持が精一杯の状況にある。

1971年のパキスタンからの分離・独立以来、国内の生産基盤の未整備、民族資本の不足、企業家・官僚層の不足、農村の高い人口圧力、洪水やサイクロンによる自然災害等の問題と、多発するクーデターによる政治的な不安定要因を抱えながらも1975－79年度に年率 5.3％、1980－84年度は年率 3.6％の実質ＧＤＰ成長を達成してきた。

しかし、同時期の人口増加率がそれぞれ 2.4～3.0 ％と高率であったため、一人当たりＧＤＰ増加率は1975－79年度の 2.9％から1980－84年度の 0.6％へと減少傾向にある。1986－88年度にはさらに経済状況が悪化し、ＧＤＰ実質成長率は年平均 3.3％に低迷している[8]。

同じアジアのＮＩＥＳやＡＳＥＡＮ諸国が農業生産性の増加と急速な工業化によってめざましい経済発展を遂げつつあるのに比較して、バングラデシュはミャンマー（ビルマ）、ネパールとともに農業生産性、工業化ともに伸び悩み、慢性的な経常収支の赤字による外貨の不足と貯蓄・投資のギャップを抱え、これらのギャップを埋めるために外国からの援助に依存している。外国援助はバングラデシュの国内総生産（ＧＤＰ）の 7.2％(1988)[9]を占めている。外国援助の政府総支出（軍事費を除く）と国家開発支出（ＡＤＰ）に対する比率はそれぞれ約45％、約90％である（1986年度）。スリ・ランカの同年度の総支出比26％、ネパールの37％と比べても外国援助への国家経済の依存の度合いは際立って高い[10]。

日本は、1986年以来、対バングラデシュ二国間援助において第１位の供与国となった。バングラデシュは、かなり長期にわたって外国援助なしには将来の発展を考えることが出来ない状況にある。こうした同国の現状からみて、自助努力による持続的開発を可能ならしめるために、経済基盤の強化のみならず貧困の除去のための幅広い基本的生活条件整備に対する支援という視点から、我が国の援助の一層の質・量の拡大が望まれる。

2．バングラデシュにおける開発の制約要因と課題

(1) 農村の貧困と雇用機会の不足

バングラデシュの国土の大部分はガンジス－ブラマプトラデルタの氾濫原低地にあり、そのほとんどが肥沃な土壌と豊富な降雨に恵まれた水田地帯である。しかし、雨季には河川の氾濫と降雨によって国土の大部分は深く湛水し、稲の作付期や品種などはこの水文環境によって制約され、しばしば甚大な洪水被害を受ける。近年は灌漑施設の整備に伴い、作付期が安定的な乾季にシフトされる傾向にあるが、灌漑面積は未だ全耕地の25％に満たない[11]。可耕地はことごとく利用されており、耕地の外延的拡大の可能性は皆無である。したがって、耕地利用のさらなる集約化と単位面積あたりの収量の増加が農業発展の要であるが、厳しい水文環境と生産要素の投入量の不足から、生産性は極めて不満足な水準にある。

しかるに同国の人口は、独立直前の1970年の約 7,000万人から1985年の約１億人へと15年間に約50％増加した[12]。この間の平均人口増加率は年 2.4％以上である。

人口密度は一平方キロメートル当たり 699[13] 人で、都市国家を除くと世界で最も高い。

農村の急激な人口増加は、農地に対する人口圧力を高め、土地の細分化過程が進む結果、世帯あたりの平均所有面積の減少が急速に進んでいる。土地の細分化によって自己保有地での農業で生計を維持できなくなった農民は土地の売却を通じて自小作、小作、さらに小作権のない土地なし層にならざるを得ない。農村における土地なし層の比率は40％[14] を越え、彼らの地主に対する交渉力の低下と失業・不完全就業による貧困問題が深刻化している。季節による農業労働力需要の変動や農業の雇用吸収力の限界のために、現在でも農村における失業率および不完全就業率は20％から40％にのぼっていると推定されている[15]。

失業・不完全就業の問題は、まず国民の約85％が居住する農村の問題であるが、同時に就業の機会を求めて農民が近隣の地方都市やダッカ、チッタゴン等の大都市に流入し、都市の失業と貧困を作り出す大きな原因ともなっている。労働力人口は、今後年 100万人程度ずつ増加すると見込まれている[16]。雇用の創出によって新規労働力人口の増加に伴う失業問題の深刻化の解決を図ることは同国の貧困問題解決の必須課題である。

(2) 資本とインフラストラクチャーの不足

英国領インド時代のバングラデシュは、貿易都市カルカッタの後背地として輸出用のジュートや食糧の生産地とされた。イギリス人によって導入されたザミンダリ（Zamindari）制度のもと重課税が行なわれた結果、生産の基盤整備のための投資や資本の蓄積が阻害された。

1947年のパキスタン独立以降は、東パキスタンのジュート輸出はパキスタン経済の主柱であったが、獲得された外貨は中央政府によって分配され、主として西パキスタンの工業開発、灌漑等インフラストラクチャー整備、人材訓練に投資された。東パキスタンは西パキスタンの工業製品の保護市場として位置付けられ、民族資本の蓄積、インフラストラクチャー整備が著しく立ち遅れた。　農業部門においては、灌漑の普及率は25%に満たず、農業生産性改善の制約要因のひとつとなっている。多数の河川によって分断された国土を結ぶ交通・輸送インフラの不足も経済開発の足かせとなっている。

1982年度から1986年度までの平均国内貯蓄率（ＧＤＰ比）は２％台[16]と、他のアジア諸国と比較してもきわめて低い水準にあり、貯蓄と投資のギャップを埋めるためには外国からの資金が欠かせない。

(3) 人的資源開発の遅れ

低水準の国民大衆の識字率、就学率は、労働力の資質向上の大きな制約要因であり、個人にとっては雇用の確保・所得向上の障害となっている。基礎教育入学率は徐々に向上してはきたが、ドロップアウトの率が高いため小学校教育を終了する人口の割合はそれほど増加していない。

基礎的社会サービス（保健医療、飲料水供給等）の絶対的不足とその非効率性は、アジア諸国の中で最悪の水準にある乳児死亡率、妊産婦死亡率をもたらす一要因であり、高乳幼児死亡率と高出生力（多産）とが持続するという悪循環が帰結している。

イスラム教的社会規範は農村女性の教育・就業の機会を著しく制限しており、就学率、識字率、保健サービスの利用率などにおいて男女の差は大きく、雇用労働に従事する女性の数は少ない。農村女性は家族の食糧生産や栄養改善、疾病予防などの生活の質改善のための主要な活動主体であり、彼女らの就学機会の拡大は貧困層の自助を促進する上で大きな重要性を持つ。

英領インド、東パキスタン時代を通じて教育、人材開発において有効な政策が取られず、ベンガル人テクノクラートや企業家層が育成されることはなかった。独立後の政府による主要工業部門国有化政策と民間投資規制も、企業家の育成を阻害する要因であったと考えられる。

中級・上級の技術者の不足は、教養科目に重点を置く教育制度の結果であるとともに、国内の職業訓練施設や技術系大学の教育・訓練内容が雇用のニーズを十分に反映していないことにもよる。

(4) 開発戦略と政策実施上の非効率性

独立後政府によって国営化された主要工業は、経営能力の不足と金融制度の未成熟のために財政赤字を生み出している。

1982年、1986年には新工業政策が打ち出され、従来の政府主導の工業政策を改め、民間資本主導政策が採用された。しかし、政策の具体化のために必須の貿易・金融の自由化等関係諸制度の整備状況は捗々しくなく、見るべき成果を上げるに至っていない。

民間セクターにおける工業振興のための規制緩和、金融・税制上の優遇措置を押し進めるとともに、国営企業の経営改善を図ることが急務である。同時に、政策を実行に移すための行政の非効率性の改善についても努力する必要がある。

3．援助の重点項目

バングラデシュが上に述べた経済・社会開発上の問題に取り組み、産業開発と人的資源開発を進めるにあたって、第3次5か年開発計画（1985－90年）では人口増加率の抑制、雇用の増大による貧困の軽減、人的資源開発、食料自給、経済自立等の目標を掲げている[17]。この政策の基本的方向は、第4次5か年計画（1990－95年）においても継承されるものと思われる。わが国の開発援助は、この開発計画の実行を支援するために、工業化と農村総合開発による雇用の創出、投資振興と輸出の促進による経常収支の改善、農業生産性の向上と食料増産、教育・訓練と保健活動による人的資源開発を目標に取り組むことが望ましい。

援助を計画・実施するにあたっては、従来からの部門別・プロジェクト別のアプローチだけでなく、開発対象地域を明確にし、その中で異なる分野の援助案件を有機的に統合することによってプロジェクト間の相乗効果を高め、住民に裨益するよう配慮すべきである。

(1) ダッカ－コミラ－チッタゴンを結ぶ東南部経済圏の産業基盤強化と生活環境整備への援助

ダッカ、ナラヤンガンジ、コミラ、チッタゴン等の都市とその近郊は、全国の農村からの出稼ぎ者、移住者により人口が急激に増加している地域である。この地域の産業基盤を強化し、都市相互を繋ぐことによって、近隣の農村を含めた工業・商業の振興を支援することは、雇用機会の拡大に有効である。

この地域には従来から国営企業等が集中しており、ある程度の産業基盤の蓄積があるので、追加投資による短期的な経済効果が最も期待できる。また、従来全国に均等に分布していた人口が、近年は中小都市への集中化・偏在化の傾向を示しており、農村の人口圧緩和と大都市への過度の集中防止の点からも、単一都市を越え、中小都市を含めた経済圏開発を考える必要が生じている。

人口急増のために悪化している都市の生活環境を改善するために、上下水道等の社会インフラの整備や、チッタゴン・ヒル・トラクトにおいて最も深刻なマラリア抑制対策や地域保健・家族計画等の保健医療活動にも配慮することが緊急の課題となっている。

地域内の政府機関等において開発の計画・実施を担う官僚・技術者層の育成のためにはこの地域の人材養成の中核であるダッカ大学、チッタゴン大学の教育の充実が鍵である。

日本の援助としては、対象地域内の産業基盤インフラストラクチュア・基礎的な社会インフラストラクチュアの建設・改修、大学の教育施設整備、マラリア対策支援を含む保健医療対策にまず取組むべきである。中小企業の育成のためには、有望業種の選定、金融・経営等にかかる基礎調査、技術協力等について検討し、大規模工業との関連を深める下請け関連企業化を含め、長期的な開発戦略策定を支援するのが望ましい。

(2) 総合農村開発による雇用拡大への援助

農村内のインフラストラクチャーの整備、農業技術ならびに生活改善の普及活動、家畜衛生サービス、組合・制度金融の強化、家内工業の振興、初等・中等教育の改善、保健衛生サービス等の総合的実施によって「むら」レベルの開発を促進する一方ウポジラ（郡）単位の流通センターや職業訓練施設の整備、ディストリクト（県）単位の中核地方都市における農業関連工業の振興等を同時並行的に推進し、地方都市を中心とした拠点開発を図ることによって、農村人口の雇用機会の拡大を支援することを農村開発の目標とする。

バングラデシュの農村は、「まち」と切り離した「むら」単位の開発・雇用創出を期待できない状況にあるにもかかわらず、経済的にも心理的にも地域内の都市から隔絶した状況にある。こうした現状を打破するためには、単に「むら」の中だけで農村開発を考えるのでなく、近隣の地方都市を含めた地域内での経済活動の活性化を図り、農業のみならず農外雇用の創出を目指すべきである。その意味で、「むら」と「まち」、「まち」と「都市」を結ぶ交通・運輸・通信インフラの整備による地域内の経済的・社会的交流の活性化によっても、雇用創出の効果が期待できる。

短期間に効果をあげうる課題としては、インフラストラクチャー（道路、電気、灌漑等）整備とベーシック・ヒューマン・ニーズ（ＢＨＮ）充足のための飲料水・保健衛生施設等の整備、各種の技術訓練・普及活動への援助が考えられる。家庭での野菜栽培、養鶏・養魚指導等の所得向上活動の実施においては、農村女性を特に念頭に置いた援助計画策定が望ましい。

初等・中等教育の改善、農村保健サービス向上に対する援助は、長期的な立場から取り組む必要がある。これは、農村内の行政組織の縦割りのために異なる部門間の調整が困難で、援助実施までに長い準備期間を要するうえ、この分野の我が国の援助取組み体制の整備を前提とする分野だからである。農村金融への資金援助は、先方の金融制度の改革を前提としなければならず、その動向に留意しつつ今後の援助方針を策定すべきと思われる。

農村開発の単位としては、１ディストリクト（県）を取り上げ、その中で各種の活動

を組み合わせることが望ましい。援助の対象地域を、(1)で述べた東南部経済圏開発の対象地域内の県とすることで農外雇用創出の相乗効果を狙うことも考えられる。

総合農村開発の名のもとに複数のコンポーネントを実施するためには、各部門の担当省庁間の調整・協調が必須であるが、関係する組織が増加するに従って計画のマネジメントが困難になるという点は否定できない。それゆえ援助の実施にあたっては、「地域単位の開発」戦略を念頭に起きつつ、援助する側にとっても先方の体制・組織にとっても運営管理可能なコンポーネントの組み合わせに配慮する必要があろう。

(3) 西部地域の産業基盤強化と東西両経済圏を結ぶインフラストラクチャー整備への援助

西部地域には工業都市のボグラ、クルナ、ジュート輸出港として発展したチャルナ港があるが、交通上は東部地域と分断され、東部に賦存する天然ガスが利用出来ない等の制約条件を抱えており、東南部地域とは異なる開発の戦略が必要と考えられる。また、東南部経済圏に比較して経済効果を生みだすためにはより長期間を要する。

西部地域の開発戦略としては、都市の工業開発、農村工業の開発、生産インフラ整備を西部地域内で行うと共に、交通・通信・エネルギー輸送インフラの建設によって東部と西部の両経済圏を結び、両地域の経済的交流の活性化を図ることが重要である。また、西部地域の開発のリーダーを育成するうえではラジシャヒ大学等の教育施設の充実を支援することが必要である。

援助の取組みとしては、人材養成、共同研究等の技術協力を行いながら、長期的視点から地域開発のマスタープランについて政府と対話を重ねて先方のプライオリティーを明確化し、重点分野の計画策定のための調査を実施することを提言する。

(4) 投資促進と輸出振興のための基盤整備への援助

バングラデシュ経済の課題である経常収支の改善のためには、輸出の拡大が不可欠である。工業原料としての自然資源の乏しいバングラデシュでは、縫製品、冷凍食品等の加工品が、ジュート製品や紅茶などの伝統的輸出品目に替わる外貨獲得の手段として輸出のシェアを拡大している。ＮＩＥＳならびにＡＳＥＡＮ諸国における人件費の上昇は、労働集約的加工業においてバングラデシュが市場シェアの一角を獲得する機会をもたらしている。この機会を捉えて、輸出加工区の施設・インフラ整備、投資促進、品質管理等を進めることが肝要である。

我が国の援助は、投資環境整備・投資促進の諸施策への技術協力、輸出加工区と関連インフラストラクチャー整備への資金援助等に加え、輸出市場の動向に留意しつつエビ養殖技術や農産物加工等の技術改善への方策についても検討すべきである。

(5) 洪水防御、資源・エネルギーの有効利用のための調査・計画策定への援助

バングラデシュの長期洪水対策の目標は、毎年の人的、経済的洪水被害を軽減し、増大する人口の収容のために安全な土地を確保し、経済発展の基盤である土地条件を改善することである。洪水対策は広範囲かつ大規模な事業となることが予想されるので、実施に先立って十分な調査を行なうべきである。また、世銀が中心になって取りまとめた「5か年アクションプラン」に沿って他ドナーとの調整を図りながら、調査やプロジェクトの実施に結びつけていくことが望ましい。

我が国の援助実施案としては、構造物的対策と非構造物的対策との総合的アプローチにより作成し、当面は重要性、即効性の高いプロジェクトを実施しつつ、長期洪水対策の実施に必要な準備を行なうべきである。具体的には、緊急援助による避難・救援活動の支援や予警報システムの施設整備・人材育成、ダッカの排水施設整備、洪水防御・排水・灌漑計画の地域別調査、測地基準点の整備、共同研究などである。

構造物的手段による洪水対策の必要事業費は莫大であり、その完成までには長期間を要する。既存の堤防および輪中の改良、新規築堤、護岸、浚渫、河川改修等については、環境（生態系、土壌、地下水涵養、健康等）への影響を事前に調査したうえで段階的に実施すべきである。また、農業・漁業形態の変化や、居住パターン、土地利用、交通等への影響についても、社会的経済的事前調査が必要である。

バングラデシュの貴重な自然資源を有効に利用し、開発に役立てるためには、地下水、地表水、電力、ガス、石炭等の基礎調査を行い、その効率的かつ持続的な利用についてマスタープランを作成する必要があり、我が国の開発調査等の支援が望ましい。

(6) 農業生産性向上のための基礎研究への援助

近年国内総生産に占める比率が漸減しているとはいえ、農業はバングラデシュの主要産業であり、高い人口増加率を下回らない食糧の増産は同国の最重要課題のひとつであり、各地域の特性に適した技術による生産性の向上を図ることが重要である。このためには、既存の技術の普及活動だけでなく、普及すべき適正技術を必要に応じて持続的に開発してゆく農業研究体制・活動の強化が必要である。

幸いにもバングラデシュ国内には既にこうした目的のための研究所や高等教育機関が設置されており、これらの機関の機能を強化し、研究を担う人員を教育していくことによって長期的な農業生産性の向上に取り組むことが可能である。

1985年からＪＩＣＡが実施中の農業大学院（ＩＰＳＡ）プロジェクトは、こうした観点からバングラデシュの農業生産性の向上に取り組んでおり、今後も継続的・長期的に取り組むべきである。さらには、ダッカ郊外のジョイデプール－サルナ（Joydebpur-Salna)地区に近接する農業大学院（ＩＰＳＡ）、農業研究所（ＢＡＲＩ）、稲作研究所（ＢＲＲＩ）等の諸機関を農業研究コンプレックスとしてとらえ、それぞれの機関の役

割の分担と協力の可能性に配慮しつつ技術協力、資金協力を進めて行くことが望ましい。

また、上の基礎研究を農村において生かすための応用研究についても長期的な立場から取り組む必要がある。一例として、これまで実施してきた日本の援助による農村インフラ整備プロジェクトの農業生産性や階層別の裨益効果を長期評価・研究し、さらに有効な方法を確立するための共同研究は、農村開発援助の質を高める上で有効であろう。

(7) 教育・訓練の改善・拡充への援助

基礎教育の拡充は、長期的な社会・経済開発のための必要条件でもあり、社会的公正を達成するためにもこれに取り組まねばならない。学令人口の増大にみあった学校建設等施設の拡充、教育内容（カリキュラム、教員の資質）の改善と教材整備、貧困層の就学率向上のための方策（学校給食、保育所併設等）を検討する必要がある。しかし、我が国の援助の枠組のなかで基礎教育にどのように取り組んでいくかについては、高等教育に重点をおいた先方政府のプロジェクト要請や、日本国内の人材不足などの解決を含めて検討しなければならない。

我が国は、これまで中級・高級レベルの教育・訓練において、循環器病研究所等医学教育機関、大学の理工系学部、農業大学院等の施設拡充・教育改善に重点的に取り組んできた。今後も、高等農業教育の継続的支援、中小企業振興の一環として熟練労働者の訓練や、保健・医療、水道等の社会サービスの効率的な実施のための人員教育・訓練・再訓練等についての援助を実施していくことによりバングラデシュの民生の向上と産業開発を支援すべきである。

社会科学の分野での高等教育の強化は、将来の政府を担う官僚層の育成にとって必須であり、行政の効率化にも資するものである。プロジェクトのカウンターパートとして援助終了後にこれを引受けて運営・管理をしていく責任者を育成するためにも必要である。バングラデシュ開発研究所（ＢＩＤＳ）やダッカ大学などの主要機関との開発問題の共同研究、図書館整備等への援助を通じて、開発のリーダーを育てるべきである。

上記の各分野の人材育成の方策としては、専門家派遣や研修員受け入れを行なう技術協力や、留学生の受け入れの拡充が効果的である。日本人専門家の派遣は、資金協力を活用する人材の育成のためにも、現地の事情に適した教育・訓練開発のためにも望ましく、先方政府の派遣専門家の重要性への理解を求めていくとともに、我が国内の人材確保体制を強化していかなければならない。開発のリーダーを育てていく上では、援助額の規模に比して少ない技術研修員、国費留学生の受入数の増加という点についても検討する必要がある。

重点項目ごとの援助案の事例表は本文の末尾に示してある。

4．援助実施上の留意点

バングラデシュに対する我が国の開発援助を効果的に行ない、重点項目に挙げた目的を達成するためには、援助の計画、実施に関しても十分留意する必要がある。

(1) 地域性の重視

援助の計画・実施にあたっては、地域の特性に配慮し、これを活かした方法をとることが重要である。バングラデシュにおける地域性は、気候、土壌、水文、植生等自然条件の違いのみならず、土地の分配形態や所得格差等の社会制度の違いをも含むものである。このため、農村開発等地域開発の方法について単一のモデルを追及することは必ずしも効果的でなく、意図した成果が上がらないだけでなく所得格差の拡大や環境への悪影響をもたらすこともありうる。

例えば、小規模の自小作層が大多数を占めるコミラ県の農村で有効な生産協同組合モデルは、大土地所有者層と土地なし層の分化・格差の大きい西部地域の農村では、地主層のみに裨益する可能性が大きく、貧困対策上は不適当である。

(2) 対象人口の生活圏、経済圏、交通圏への配慮

開発の単位を決定するにあたっては、その目的に応じた範囲の地域を明確にし、計画を行なう必要がある。農村居住者の農外所得獲得場所はかなりの広範囲にわたっており、「むら」を越えて、地方都市や首都圏での就業が増加している。彼らの雇用の拡大のためには、狭義の農村を越えて都市を含む広い地域単位での総合的開発を考えなければならない。

逆に、行動範囲の制限されている農村の女性を対象とする保健・教育・所得向上活動を行なうときには、住居から遠距離の移動を前提とする施設の設立のみではサービスへのアクセスを保障することにならず、家庭訪問や出張所の設置などを通じた普及を考慮することにより、活動の効果を上げることができる。

こうした経済圏や生活圏は必ずしも公的な行政の区分と一致しない場合があるため計画策定の段階から十分な調査を行ない、対象とする人口（Target Population)に裨益するように配慮すべきである。

(3) 公的サービス部門と民間部門の分担

現在バングラデシュ政府が進めている民営化政策は、従来公的部門が担ってきたサービスの一部を民営化することによって民間の投資を促し、効率化しようとするものである。このような政策を考慮に入れ、利益を生む施策の援助においては援助の対象を公的部門でなければ出来ないものに限定するなど、民間の零細企業や家内工業と競合し、こ

れらの企業の発展・雇用拡大を阻害することのないように配慮するとともに、これら民間部門の活動を側面から支援する援助も必要である。

(4) 援助吸収能力・行政能力の制約

バングラデシュの援助へのニーズは大きいが、行政能力の制約により、約束された金額を決められた期間内に支出出来ない（実行出来ない）という問題を抱えている。日本の援助は他国に比較して実施率が高いという特性をもってはいるが、先方政府内の手続きの遅れ、決定の遅延は援助の効率的実施の障害となっている。

日本側の援助手続きの簡素化や現地の体制に合わせた弾力的運営、ドナー間の手続き統一化による先方の負担軽減の検討、バングラデシュ政府の援助受け入れ担当官への情報提供やセミナーの開催等によって援助受け入れ体制の効率化を支援するとともに、先方の受け入れ体制の改善を要求していくことが重要である。

5．日本の援助体制に関する提言

(1) 中期展望に基づく援助方針の策定と政策対話

バングラデシュ国の経済発展の展望、政策の重点および開発のボトルネックを踏まえて、中長期の開発援助の方針について政策対話を行ない、現行の両国政府による年次協議に、より広い援助政策のフレームワークを提供すべきである。また、この対話の結果を先方政府がプロジェクト要請に反映することにより、政策支援型のプログラム援助や、セクター援助を整合性をもって実施することが可能となる。

さらには、このような開発の展望の分析と対話に基づいて、有望な協力プログラムやプロジェクトを日本側から提案するオファー方式の援助実施も検討に値しよう。

(2) 債務救済の実施にかかる対応

1978年に開催された国連貿易開発会議（ＵＮＣＴＡＤ）第９回特別貿易開発理事会第３会期の席上における決議を受けて、我が国はバングラデシュを含む後発開発途上国（ＬＬＤＣ）に対して1977年度以前の借款の元利返済金額を、返済を確認したうえで、同等額を債務救済無償援助として再供与してしている。更に、1988年のトロントサミットでは1978年から1987年までの債務もこの救済措置の適用対象とすることが参加国の間で合意された。

債務救済無償資金援助は、年々我が国の対バングラデシュ援助全体の中におけるシェアを高め、1988年度の供与額は52億円余りで同国向けの我が国のＯＤＡ全体の約９％、無償資金協力金額の約40％を占めている。この金額は89年度以降も急速に増加する見込

で1989年度には無償資金協力額の50％を越え、数年間のうちに近年の対バングラデシュ無償資金協力総額を越える金額になることが予測されている[18]。

債務救済無償資金協力は、債務のキャンセレーションと同等の措置として実施されているものであるが、ＯＤＡの総枠の中で供与されている。従ってバングラデシュに対する無償資金協力の総額が、債務救済無償資金協力金額と同額またはそれ以上に伸びないと、これまでに提言された農村開発やベーシック・ヒューマン・ニーズ（ＢＨＮ）のためのプロジェクト型無償援助に振り向けられる資金が減少するという制約があることを十分念頭に置く必要がある。

また、年々増加する債務救済無償資金協力についても、この資金をバングラデシュ国の開発のためにに有効に使用してもらうための両政府間の緊密な対話と、実施過程のモニタリングが重要と考えられる。

(3) 援助計画・実行段階における国際協調

アルシュ・サミットにおける参加各国によるバングラデシュの洪水対策への協調援助の呼び掛けのごとく、多国間の協調によって援助の実効性を高めうると考えられる課題への積極的な参加は今後も必要である。

この他に、ＵＳＡＩＤとの共同で現在実施中の農業大学院プロジェクトのような方式の他ドナーとの協力を進め、それぞれの得意な分野での援助を協調して行なうことも有意義である。人口・家族計画分野の協力も、世銀や他のドナーとの国際的協調援助によって実施することが望ましい分野である。

また、世銀を中心としてバングラデシュの経済開発状況をモニタリングするとともに各援助国・機関の調整を行なうバングラデシュ援助協議グループ(Bangladesh Consultative Group) 開催や、現地レベルでの各国・国際援助機関の情報交換、援助調整(Local Consultative Group)が活発に実施されており、こうしたグループへの日本の一層の参加・協力が強く望まれる。

(4) ＮＧＯとの情報交換、協力

貧困層を直接対象とする援助については、国際ＮＧＯや現地のＮＧＯが各種の経験を蓄積しているため、これら機関に学ぶ点が多いと思われる。ＮＧＯに対してその事業を資金的に援助するだけでなく、彼らの活動の方法のなかで学ぶべきものは積極的に採り入れ、ＯＤＡで直接手の届かない点については協調する方策を検討すべきである。

過去の事例としては無償資金協力による農村婦人研修センターの建設と、オイスカ産業開発協力団（ＯＩＳＣＡ）による施設運営・研修の実施がある。また、ＯＩＳＣＡの農村開発研修員を年間５名ＪＩＣＡの研修スキームで日本に受け入れている。このほかにも、農村開発に関係する「むら」レベルの諸活動（成人識字教育、女性教育、農村金

融等）は、ＮＧＯの経験と情報を生かした計画・実施が有効と考えられる。

(5) 援助の弾力的運用

単年度予算システム、ローカルコスト・リカレントコストの負担については、先方政府の自助努力を求める原則については尊重しつつも、これを損なわない範囲で弾力的な運用を図るべきである。

これまでも援助形態ごとに先方負担分や事業実施期限について以下のような緩和措置が拡大されてきた。有償資金協力制度においては、①資金のディスバース期限は５年以内で延長可（商品借款は２年）とし、②融資比率方式の導入により内貨を含む総事業費の85％までを融資対象とし、③施設完成後、必要に応じて２～３年の維持管理費（スペア・パーツ等）をプロジェクトコストに含めて融資する等の措置がとられた。

技術協力においては、中堅技術者養成対策のための訓練費の一部負担、プロジェクト基盤整備費によるモデルインフラ整備等の「ローカルコスト負担」の改善が実施されてきている。しかし、バングラデシュのような最貧国に対しては一層の配慮が必要であり、援助効果を高め得るものである。具体的な施策としては、プロジェクトに従事する人員の雇用、人員訓練経費、研究費、施設・機材の維持管理経費（Ｏ＆Ｍ）、機材の陸上輸送費等の現地通貨支出についての日本側負担比率の拡大が望ましい。

無償資金協力において相手国負担とされているプロジェクト関係者・職員の宿舎の建設についても、通勤困難な地域に立地するプロジェクトの場合には、供与対象に含めることを認める等弾力的な運用が望ましい。

また、貧困層に直接裨益する援助の計画策定のためには、中央省庁と援助機関があらかじめプロジェクトの精密な計画を立て、これに従って事業を行なうブループリント（青写真）方式のアプローチでなく、地域社会参加型のラーニング・プロセス（援助機関と受益者の相互作用から生れる知見を計画・実施に反映していく）アプローチによる方式をとることも必要となる。このような計画を行なうことを可能にするためには、事前調査期間を長くとり、モニタリングの結果を計画の途中変更に反映させる等、現行の援助実施の時間的制約の弾力化についても検討を要する。

(6) 現地の援助担当人員の増員によるきめ細かい計画・実施・評価

我が国の対バングラデシュ援助は、米国を抜いて２国間援助の最大のシェアを占めるに至ったが、現地の援助専従人員の数は増大する援助量に比べて極度に不足している。しかも、先方政府の複雑な行政手続きと非効率的な事務処理のために、援助担当者の業務量がさらに増加している現状である。

これまでに提言された援助の取組みを実行に移すためには、我が国の援助実施の基盤整備が必須の条件であり、とりわけ現地駐在者の増員が必要である。援助量において日

本に次ぐ米国国際開発庁（ＵＳＡＩＤ）の場合、プロジェクト専従の専門家・コンサルタントを除いて約90人（米国人33人、バングラデシュ人57人）がプロフェッショナル・スタッフとして常勤している。日本の場合は、大使館、ＪＩＣＡ、ＯＥＣＦを含めて10名程度にすぎない。

現地の政治・経済の動向、文化・社会制度をふまえた援助計画の策定やプロジェクト形成のためには、バングラデシュ国政府の行政官や研究者、住民との継続的対話が不可欠である。技術協力専門家や青年海外協力隊員、調査団の活動を支援し、効果を発揮させるためにも、援助のモニタリングや信頼性の高いデータに基づく評価を行なううえでも、現地駐在援助担当者の大幅な増員は緊急の課題である。

また、こうした援助の活動に従事する知識と経験を備えた地域スペシャリスト、技術協力専門家を養成し、確保することの重要性は言うまでもなく、長期的なビジョンに基づく養成確保の施策を行なうべきである。

6．各重点項目毎の取組事例案

部門 重点項目	農林水産業	工　業	産業インフラストラクチャー・資源・エネルギー	社会インフラストラクチャー・BHN・人的資源
東南部経済圏開発		中小工業開発計画調査 中小企業金融制度・経営指導 既存工場のリハビリテーション 小規模工業団地整備	道路・橋梁整備 道路維持管理 チッタゴン港湾整備 チッタゴン空港整備 通信施設整備	マラリア対策 心疾患抑制対策 ダッカ大学、チッタゴン大学の施設、教材整備 上下水道整備 住宅整備 ラジオ放送網整備
総合農村開発	農業技術普及 末端灌漑技術普及 内水面漁業・養魚 家畜衛生 養鶏訓練 近郊農業普及 灌漑・排水 農村金融拡充	家内工業育成 井戸製造・修理	道路整備 農村電化 流通センター・倉庫	農村保健施設整備 母子保健 予防接種拡大計画支援 生活改善普及 農村飲料水（井戸） 農村衛生施設（便所） ＮＧＯの活動支援
西部地域開発		中小工業開発計画調査 中小企業金融制度・経営指導 既存工場のリハビリテーション 小規模工業団地整備	道路・橋梁整備 チャルナ湾施設整備 東・西通信施設 ガスパイプライン 農業基盤整備 （灌漑・排水）	ラジシャヒ大学教育施設教材整備 上下水道整備 住宅整備 ラジオ放送網整備
輸出振興	エビ養殖技術改善 農産物・食品加工	投資促進・情報提供	輸出加工区整備 （ダッカ、チッタゴン） 港湾整備 空港整備	生産・加工・品質管理訓練

洪水防御、資源利用調査			洪水予警報システム整備 都市雨水排水施設整備 測地基準点整備 洪水対策マスタープラン調査 全国水資源調査	洪水予報官育成 洪水対策共同研究 避難・救援活動強化
農業基礎研究	農業研究施設・機能強化 農業大学院 農業研究所 稲作研究所 農業大学 農村開発アカデミー（コミラ、ボグラ） 共同評価研究 漁業資源調査研究			
教育・訓練	農業高等教育強化 農業大学院			小学校建設 各種ヘルス・マンパワー訓練 中等レベル職業訓練 船員訓練 婦人局の法律相談、雇用促進、教育・訓練活動支援 バングラデシュ開発研究所（ＢＩＤＳ），ダッカ大学、チッタゴン大学の図書館整備 ＢＩＤＳとの共同研究

注（１）本表は、提案された各重点項目毎に考えられる援助内容を例示したものであり、網羅的リストではない。

（２）本表は援助実施の決定を意味しない。具体的なプロジェクトの立案・実施に関しては、バングラデシュ国政府と我が国責任機関が調査、分析を実施したうえで決定される。

（３）本表に示された事例は、資金協力（有償、無償）、技術協力（専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与、開発調査、青年海外協力隊等）の協力形態を取りうるが、ここではそれを特定しない。

統 計 値 出 所

1） World Bank Atlas 1989

2） UNICEF,"The State of World's Children 1989"

3） World Bank, "Bangladesh: Public Expenditure Review: Public Resource, Management During the Fourth Five-Year Plan, Y91-95

4） Planning Commission,"The Third Five Year Plan 1985-90"

5） World Bank,"Report of the Poverty Task Force on Poverty Alleviation", Volume II, June 1988

6） 3）に同じ

7） Bureau of Statistics,"1989 Statistical Yearbook of Bangladesh"

8） Bureau of Statistics, Economic Survey （各年度版）

9） 3）に同じ

10） IMF, "Government Finance Statistic Year Book"

11） Bureau of Statistics, "1984-85 Yearbook of Agricultural Statistics of Bangladesh"

12） 7）に同じ

13） 3）に同じ

14） 11）に同じ

15） ＵＳＡＩＤ

16） ”経済協力計画策定のための基礎調査（バングラデシュ）”，1989年３月 国際開発センター

17） 4）に同じ

18） 外務省経済協力局編”我が国の政府開発援助　1989”

7．現状分析の要約

7－1　マクロ経済

バングラデシュは経済開発の進度の点で低い局面にあり、かつ過密な人工と頻発する洪水など開発を制約する多々の要因を抱えている。

1971年の独立を挟み、５カ年毎に５つの期間に分け経済開発の現状をみると、独立以前の比較的安定的な経済成長期（60－70年）、独立直後の混乱期（70－75年）経済回復期（75～現在）といった経緯をたどっている。

80年代の経済動向を概観とすると、ＧＤＰの年成長率は鈍化し、農業のシェアは依然高いが、その成長率は鈍化した。一方、工業部門は拡大しているもののシェアは未だ小さく、工業化は遅れている。また、貿易・経常収支は共に赤字であり、総輸出が伸びている中で、伝統的商品であるジュート製品等の輸出額は横這いであり、一方、非伝統的商品のエビ等魚介類と衣類の輸出額は増大している。穀物輸入依存度は約10％である。

政府財政及び投資・貯蓄ギャップをみると、財政収支の慢性的赤字の中、その再建策として公益企業の独立採算制、公営企業への補助金削減、食糧関連の補助金削減、効率化、制度金融の資金回収強化、徴税の強化、拡大措置等が導入されている。

また、財政補てんのため、国内借入れも実施してはいるが年々減少の傾向にあり、国内貯蓄率が２％台と低水準の中、国内投資の半分弱を海外借入に依存している。

1974年から1983／84年の間、雇用増加率は年平均 2.7％で、1960年代に比較して高い伸びを示した。

部門別の雇用者数は、農業部門のシェアが急減してきており、農村部における非農業従事者数の比重が増加するとともに、農村外への人口流出をもたらしており、首都圏・地方主要都市への移住者が増加している。このような人口の高い増加率と農村の弱い労働吸収力が、失業や貧困に関連する様々な経済・社会問題をもたらしている。

7－2　開発計画

(1)　第１次５カ年開発計画期（1973／74年－77／78年）

第１次５カ年計画の目標は、生産、金融、流通、貿易の国有化と統制による社会主義的経済制度の確立による経済の再建と開発を進めることであった。しかし、1973年のオイルショック、２年続きの旱魃と大洪水という外的な要因に加え、インフラストラクチャーの未整備や行政・企業管理能力の不足という内的な制約条件が未解決なまま押し進められた国営化政策は、経済運営に混乱をもたらす結果となった。

(2) 2カ年経済開発計画期（1978／79／1980年）

第1次5カ年計画が不満足な結果に終った後、次の5カ年計画策定までの経済運営の経過措置として実施された2カ年計画は、総合農村開発と民間資本育成に重点を置いて生産性の向上と雇用機会の増大を図り、経済的自立の実現を目指した。

民間資本育成政策としては、国営企業の払い下げ、民間投資促進に必要な財政、金融制度の整備、貿易の自由化等が導入された。

(3) 第2次5カ年経済開発計画期（1980／81年～84／85年）

2カ年計画の民間資本育成計画を継承して、第2次5カ年計画においては民間企業重視の方向性がはっきりと打ち出された。農村開発・農業生産拡大、地域レベルでの生産計画策定の組織・制度の確立、農村工業の振興等を主な開発戦略として、所得と雇用の成長により貧困の緩和を計ることを目的とした。

(4) 第3次5カ年経済開発期（1985／86年～89／90年）

第3次5カ年計画の諸目標は、それまでの計画と大差なく、人口増加の抑制、生産的雇用の増大、初等教育の普及と人的資源開発、長期的な構造変化をもたらす技術基盤の達成、ベーシックヒューマンニーズの充足、経済成長の加速、経済的自立といった目標が掲げられた。

また、1982年以来のエルシャド政権の下で2度にわたって策定された「新工業政策」は、工業部門における民営化や、規制緩和のみならず、農業部門における投入財流通の民営化・補助金削減、政府買上げ穀物価格の引き上げや、貿易・為替の自由化と金融の民営化を含む広範なものである。

7－3 農 業

農業は、バングラデシュのＧＤＰの約50％を産出しているが、1980年代の年平均成長率は約 2.6％で、人口増加率をわずかに上回っているにすぎない。食糧穀物生産は1700万トン程度で、国内の需要の10％内外を輸出や食糧援助に依存している。

灌漑は未だ全耕地の20％強に普及しているにすぎず、うち半分近くはドン、ザルによる汲み上げ等の伝統的な方法によっている。近代的灌漑技術の大半は、低揚程ポンプと管井戸であり、用水炉による灌漑地は少ない。灌漑面積の増大は、耕作地に化学肥料、農薬などの近代的投入財を用いて高収量品種による安定した収量を確保できる見通しをもたらした。但し、高収量品種の導入は農業部門の雇用拡大には貢献しなかった。

1980年代の農業成長の停滞の原因としては、洪水等の自然災害の与えた損害や、農業関連の政府開発支出の削減などの要因に加え、生産物1単位あたりの限界資源費用の逓増傾向に

よるものであることが指摘できる。

水産業分野では、近年エビ養殖の生産量が増加し、輸出額と輸出シェアを伸ばしている。国内市場向けの魚介類の供給においては、河川、池等での内水面漁業のシェアが大きく、農村開発活動の一環として養魚普及の試みが実施されている。

7－4　農村開発

バングラデシュ国民の80％以上は農村に居住しており、その70％～80％が貧困ライン以下にあると推定されている。耕地と雇用機会の不足は、バングラデシュの貧困の重大な原因となっている。土地なし世帯は約40％にのぼり、1戸あたりの所有耕作地面積、小作耕作地面積も減少傾向にある。

1983年に、現政権の地方分権化政策に沿って発足した郡議会は、行政機構を指導監督し、農村開発の諸事業の立案を行う権限を与えられている。

農村開発プログラムとしては、コミラ県コトワリ郡における農村協同組合活動（コミラモデル）を基礎にして全国に拡大したＩＲＤＰが、２段階の農民組合体制、郡研修開発センター、郡灌漑計画、農閑期のインフラ整備による雇用創出事業の４店を重要な要素として実施された。しかし、プログラムの急激な拡大と組織の肥大化に活動内容が追いつかず、協同組合の活動も低調化している。ＩＲＤＰの戦略は、1982年以来新設されたバングラデシュ農村開発庁に統合されて今日に至っている。

農村の貧困層を対象とする制度金融の試みのひとつとして1976年に開発したグラミンバンクは、農村内の家畜飼育や養鶏、食品加工や小口の商売などの事業を対象に、事業資金を貸付け、就業機会の創出に寄与している。グラミンバンクは、公的な融資に不可欠の有力者の取り次ぎや担保の提出を必要とせず、農村において最も社会参加の道が閉ざされている女性を主な融資対象にしていることに特徴がある。

農村開発戦略の策定にあたっては、農家経済、農村経済、農村社会、政治構造、農民心理など、農村に密着した調査によるミクロデータの活用が主要である。

7－5　工　業

バングラデシュの工業は、独立前の1960年代に綿やジュートなどの繊維産業を中心として成長し、1970年代の後半には化学肥料やセメントなどの国産材料加工型・輸入代替型工業が発展した。しかし、1980年代に入ってからは、70年代後半に比較して成長が停滞している。

独立直後は産業国営化政策が推し込められ、工業部門の全固定資本の90％近くが国有化されたが、政府主導の工業化の非効率性による行き詰まりの結果、民営化の方向へと政策を転換している。1982年と1986年に発表された「新工業政策」は、民間資本主義等による工業開

発の方向を明らかにしたが、金融システムの未整備や、依然として強い官僚支配などのために、多くの課題を残している。

1970年代までの一次産品とその加工品を中心とする輸出構造に替わって、1980年代には縫製品、冷凍食品（エビ）、皮革製品等非伝統的品目がシェアを伸ばし、伝統的輸出品を凌ぐに至っている。今後は委託加工型の労働集約的工業の振興による輸出の増大と、雇用の拡大に期待が寄せられている。

小企業、家内工業は、工業部門の付加価値の40％、雇用の78％を占めており、農村及び地方都市における雇用機会の提供のために重要な役割を担っており、政府は1975年に小規模・家内工業公社（ＢＳＣＩＣ）を設立して、その促進を図っている。

７－６　資源・エネルギー

バングラデシュエネルギー部門の特徴は、①伝統的エネルギーの寄与度の高さ、②石油を始めとする輸入エネルギーへの高依存度、③地理的に偏った資源の賦存に由来するエネルギー供給の地域差、④消費効果、供給効率の低さの４点である。

発電設備力の85％は天然ガス資源の賦存する東部地域にあり、石油に依存する西部では発電コストが東部の 1.5倍に達する。契約一口あたりの売電力の伸びは年率約３％で、経済成長率を下まわっており、その原因として40％近い送配電ロスが指摘される。

商業エネルギー供給の約70％を占めている天然ガスに加え、国内石油資源と西部地域に賦存する石炭、褐炭の開発への期待が高まっている。

エネルギー部門の問題点としては、生産計画と消費計画の一貫性の欠如、政策実施組織の非効率的経営、民生エネルギー計画の欠如があげられる。

７－７　インフラストラクチャー

(1)　交通

国土が三大河川によって分断されているという自然地理的条件は、バングラデシュの交通体系整備を困難にし、洪水による交通網の分断と相まって、経済成長の制約要因となっている。ダッカ、チッタゴン、シレット、クルナ、モングラといった主要都市を結ぶ幹線道路の整備による交通体系の確立が望まれる。

鉄道に対する輸送需要は概ね減少しており、ダッカとチッタゴンを結ぶ路線の輸入貨物に需要が集中している。道路輸送との競争が激しいため、今後は長距離バルク貨物輸送の市場開拓が望まれる。

バングラデシュの２大港湾のうち、チッタゴン港は援助食糧輸入港として、モングラ（チャルナ）港は、ジュート及びジュート製品の輸出港として発展した。チッタゴン港

の沈泥現象と荷役能力の不足は、輸出入の増加に伴い滞貨の深刻化を招いている。

(2) 上水道

上水道の普及状況は、ダッカ市で人口の約70%、チッタゴン市で40%程度、地方都市で20%～30%である。農村では手動ポンプ付浅井戸やリングウェル自然泉に頼っている。

都市水道は、料金徴収体制が確立しておらず、赤字経営となっており、維持管理費の不足や現場作業員の訓練不足という問題を抱えている。

(3) 通信、放送

全国の電話回線は20万回線で、その85%はダッカ地域に集中している。ラジオ放送は1939年から、テレビ放送は1964年から実施されており、国土の70%がテレビ受診可能地域となっている。今後は地方の施設設備が重要な課題となっている。

7－8 洪水・環境

(1) 洪水

バングラデシュの国土の大部分は、ガンジス、ブラマプトラ、メグナの地域のデルタであり、国土の約半分は標高8m以下の低地である。バングラデシュを流れる河川流量は、季節によって大きく変化し、最大10万㎥／s、最低7千㎥／sである。年間降水量は地域によって差が認められるが、約80%以上が6月から9月に集中している。

河川の水位の上昇に伴い、平年でも国土の20%が冠水するが、1987、88年の洪水ではこれまでの最大氾濫面積を記録した。大河川からの溢水による洪水は長期間滞水するのが特徴であるが、局地的な豪雨によるフラッシュフラッド的洪水の発生する地域もある。

洪水対策としては、輪中、築堤、河道固定等の構造的対策と予警報、避難救護、農業・交通復旧等の非構造的対策があり、1988年の洪水を契機として世銀イニシアティブによる、各援助機関の調整と対話が進められている。

(2) 環境

都市、特に首都ダッカへの人口流入は急激に進行しており、居住に適さない低湿地帯にスラムが形成されている。こうした人口の急増に伴う上下水道、雨水排水、ゴミ処理等のインスフラストラクチャーの整備は遅れ、都市の生活環境の悪化を招いている。

ダッカ近郊の工場地帯に立地する工場群からの排水も問題化してきており、1977年に環境汚染規制条例が公布され、環境汚染規制局が設立された。

国土の14%を占める森林面積は減少傾向にあり、特にマングローブの乱伐は、野性動物の生息地の消滅、土地の侵食と荒廃の問題を引き起こしている。海岸部では、マング

ローブ林は護岸やサイクロン襲来時の高潮に対する防災の役目を果しており、その減少による災害の規模の増大が危惧される。

7－9　保健医療・人口

バングラデシュ国民の保健指標は、過去四半世紀の間に向上してはいるものの、未だに高い乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、栄養不良に起因する疾病、死亡等の問題を抱えている。出生時平均余命（平均寿命）は、高い乳児死亡率を反映して51才と低い水準にあり、女性の平均寿命が男性のそれを下まわる。

バングラデシュ政府は、農村保健施設の整備を第３次５カ年計画（1985－90）の下で重点的に推し進めてきたが、拡充された施設を有効に活用して保健活動を行っていくためには、人員の強化、医療品供給など未だ解決すべき課題が多い。

家族計画は、年率 2.4％を越える高い人口増加率を下げることを目標に、世銀、米国を始め、多くの援助機関の支援を受けて実施されている。最近では、農村保健施設における保健サービス部門と家族計画部門の機能的統合が図られているが、未だ達成されたとは言い難い状況にある。両分野の統合、調整の欠如は、特に母子保健分野のサービス向上の阻害要因となっており、家族計画実施率の伸び悩みの一因でもある。

7－10　人的資源

初等教育の就学率は約70％に達したと報告されているが、ドロップアウト率が高く、５年間の小学校教育を終了する者の割合は20％程度である。識字率は全国平均で29％であるが、都市と農村、男子と女子の格差が著しく、農村の識字率、女子の識字率はそれぞれに20％に満たない。

政府は、第２次５カ年計画（1980－85）以来、初等教育の普及（Universal Primary Education)を教育部門の重点目標として取り組んでいるが、施設の設備、教員の質・量の拡充、社会のニーズに合致したカリキュラムの開発など、解決すべき問題は山積している。

ノンフォーマル教育では、成人非識字者（特に女性）と、公教育からドロップアウトした非就学児童を対象とした活動中心で、ＮＧＯの果たす役割が大きい。

高等教育、職業教育においては、産業界の必要とする技術・技能や運営・管理能力と、教育内容のギャップが問題点として指摘されている。

7－11　我が国の対バングラデシュ援助

我が国のバングラデシュに対する援助は、東パキスタン時代から実施されていたが、独立

後の1971年の食糧援助を皮切りに年々増加し、1987年迄の累計援助額はアメリカ合衆国に次いで第２位、1986年以降の各年の援助額は第１位である。また、バングラデシュは我が国のＯＤＡにおいて総額で第５位、無償資金協力で第１位、円借款で第８位、技術協力（ＪＩＣＡ分のみ）で第20位の受取国である。（1988年度）

我が国の対バングラデシュ援助の特色は、総額の半分以上が借款で、贈与の比率が低いこと、とりわけ技術協力の比率が全体の12.3％と低いことがあげられる。

技術協力においては、農業分野における技術訓練・教育と、保健医療分野における臨床技術を含む医学教育がこれまでに実施された主要協力分野である。プロジェクトの実施のための先方政府内の予算手当や、運営管理体制の非効率性と、日本国内での専門家の養成・リクルートなどの諸問題が技術協力拡大の制約要因としてあげられる。

青年海外協力隊の派遣は、バングラデシュに対する我が国のＯＤＡの中で重要な役割を果たしており、1989年には約90名の隊員が各地に派遣中であった。業種は、農業・水産業関連の普及・指導や、工業、スポーツ、女性を対象とした手工芸など多岐にわたっている。

無償資金協力は、農業開発、保健医療、インフラストラクチャーの整備に重点的に配分されてきた。プロジェクト型の一般無償資金協力、水産無償資金協力、文化無償資金協力等の他に食糧援助、食糧増産援助、債務救済無償資金協力が実施されているが、近年債務救済無償資金協力の金額が急激に増加しているため、他のタイプの援助、特にプロジェクト型援助の金額が減少傾向にある。

円借款は、エネルギー部門や工業プラントのリハビリテーション・プロジェクトと商品借款を中心に実施されている。商品借款は、借款総額の約60％を占めており、今後とも継続するであろうファイナンシャルギャップを埋めるためには不可欠であろう。今後は長期的経済構造改革を支援するためのノンプロジェクト援助の方向が考えられる。

II. バングラデシュの政治と社会

1．政治・行政

1．バングラデシュの政治・行政

1－1　政治の基本構造

1－1－1　政権体制の推移

1971年12月にパキスタンから分離独立したバングラデシュは、その後の政権体制から以下の３つの時期に大きく区分することが出来る。これらの時期区分は必ずしも政治形態の相違による区分ではなく、それぞれの時期に政権を担当していた指導者が実態的にどのような政治基盤に依拠した政権体制をとっていたかによって区分したものである。政治形態としてはさほど相違がないように見えながらその政権が依拠する政治勢力・基盤によっては、政権体制に大きな違いがでてくるからである。

(1)　第１期　ムジブル・ラーマン政権時代（1971年12月～75年 8月）

この間の政権体制としてはイギリス型議員内閣制をとっている。独立後の政権を担当した政党は、60年代に東パキスタンの自治権拡大を目指した６項目要求運動で大衆政党としての基盤を固め1971年３月25日の軍事弾圧以降は武装蜂起によって独立運動を指導したバングラデシュ・アワミ連盟（ＢＡＬ，以下アワミ連盟と略）であった。国家元首には実権を持たない大統領として法学者のチョードリが任命され、首相はアワミ連盟委員長のムジブル・ラーマンが務めた。

パキスタン時代、ベンガル民族の尊厳と自治権の拡大を主張して政治運動を展開したアワミ連盟は、中央政府の厳しい弾圧を受けることになった。その弾圧はパキスタンが軍事政権下に置かれた時期と重なっている。それゆえに当時のアワミ連盟の運動は、単に自治権拡大のみならず、軍政に反対する民主化運動とならざるを得なかった。ムジブル・ラーマン首相を初めアワミ連盟の指導者がバングラデシュ独立後の政権体制を築くに当たって、民主主義、民族主義、非宗教主義、社会主義を国家４原則に置き、軍の政治への関与を厳しく制限する方針を貫いたことは、パキスタン軍政下でアワミ連盟が受けた弾圧の経験を背景にしている。

独立当時の国会は1970年11月に実施されたパキスタン国会選挙で東パキスタンから当選した議員によって構成されたもので、バングラデシュ制憲議会としての役割を果たすことになった。1972年12月15日に新憲法が施行され、それに基づいて1973年３月に国会選挙が行なわれた。選挙結果はアワミ連盟が有効投票の73％を得、300議席のうち288議席を制して圧勝した。その後アワミ連盟は地方党組織の強化に力を注ぎ、1973年末までには全国 460ターナ（郡）に党支部を設立した。

独立という共通の目標が達成された後、アワミ連盟内部では今後の国家建設の方向と外交政策をめぐり、ソ連やインドとの関係を強めて社会主義路線をとるか、あるいは西側諸国との関係を深めて資本主義的発展を目指すかの路線対立が目立つようになる。こ

うした路線対立は、単にイデオロギー上の対立に留まらず、党の指導権と利権とをめぐる対立に結びついていったのである。党中央における対立は地方にも波及し、特に利権をめぐる対立が激しさを増し、対立するグループ同士の暗殺事件が続出している。このため政府はロッキ・バヒニと呼ばれる準軍隊を親衛隊として組織、治安の乱れに対抗しようとした。軍の治安出動を避けるためである。

アワミ連盟が内部で指導権と利権をめぐって争っている過程で国民のアワミ連盟に対する支持が急速に低下することは避けられなかった。1974年7月にバングラデシュを大洪水が襲い、政府行政、アワミ連盟とも被災者救済に十分対応できなかった。洪水災害地から大量の難民が都市をめざして流出、その途上で餓死者が続出した。政府発表でも死者 2万8000人、野党は約10万人の死者が出たとしている。こうした悲惨な状況をよそに、アワミ連盟指導者のなかには外国から寄せられた救援物資をインドに密輸し、あるいは政府の救援物資を国内で横流しして巨利を得、また自分の支持者だけに救援資金や物資を配分するなど目に余る不正が横行、民心はアワミ連盟政府から離反した。

野党の反政府運動が激しさを増すなかで政府の崩壊を恐れたアワミ連盟は1974年12月、憲法を改正して政党は新たに作られる労働者農民アワミ連盟（ＢＡＫＳＡＬ）一党だけを認め、その他の政党活動を禁止するとともに首相内閣制を廃止して大統領制を導入、ムジブル・ラーマンが大統領に就任した。こうした体制に反対する野党勢力に対しては、ロッキ・バヒニを使って厳しい弾圧を加えた。「第２革命」と名づけられたこの変革は、アワミ連盟が主張してきた民主主義を自ら否定し、連盟が一党独裁体制を選び取ったことを意味した。だが、これでアワミ連盟の体質が変わったわけでもなく、既に離れてしまった民心を取りもどすことはできなかったのである。1975年３月15日、軍青年将校によるクーデターでムジブル・ラーマン大統領は家族と共に殺害され、アワミ連盟政権は崩壊した。

その後の政局は混迷の一語につきる。戒厳令が布告され、アワミ連盟反主流派やその他野党による寄せ集めの政府が設立されたものの、政治の実権はクーデターを起こした青年将校の手に握られていた。この間、国軍指導部は政治の表面にでることを慎重に避けていたように見える。1975年11月３日、軍内のアワミ連盟支持派が反クーデターを起こし、さらに同11月７日には軍内反アワミ連盟支持派のクーデターが起こって、最終的に国軍指導部が政権を握ることになったのである。

(2) 第２期　ジアウル・ラーマン政権時代（1975年11月～81年５月）

軍クーデターで戒厳令総司令官に就任したジアウル・ラーマン少将・陸軍総参謀長は、政権の継続性のため 1975 年８月就任したばかりのサエム大統領（最高裁長官）を国家元首に据えつつ、実体的には軍政を敷いた。当面の課題は何よりもアワミ連盟時代末期に最悪の状態となった治安の乱れを解消し、軍内部を統一して自らの政権基盤を固めることであった。その上でジア政権に対する国民の支持を取り付けるための様々な政策が

検討された。アワミ連盟が国家4原則に掲げてきた「社会主義」が「社会正義」に改められ、「非宗教主義」は原則として残しながらも、憲法前文にコーランの一節を挿入した。アワミ連盟がインド憲法から取り入れた社会主義、非宗教主義に変更を加えたことは、ジア政権がインドの影響から離れ、イスラムとベンガル民族主義を国民統合の柱に据えつつ、経済的には西側先進国、国際機関の資金を導入してその発展をはかる意向であったことを示すものである。

しかし、軍内部の統一は困難な課題であった。後で触れるように、バングラデシュ国軍は出自の異なるグループの集合体であり、そのうえ独立戦争の過程で政治化し、国内のイデオロギーの対立が軍のなかにも持ち込まれていたためである。政権基盤として国軍に全面的に頼ることができないジアウル・ラーマンは、軍以外の所に自らの政権基盤を作る必要に迫られることになる。1977年4月、大統領に就任したジアウル・ラーマンは 1978 年 9月にバングラデシュ民族主義者党（Bangladesh Nationalist Party＝ＢＮＰ）を設立、この政党を基盤に政権を維持しようと試みた。この過程は、政治の舞台から軍の影響力を取り除く過程でもあった。1979年2月に国会選挙を実施、民政移管を実現した後、ジア政権の主要閣僚に軍人出身者はなく、閣僚はほぼテクノクラートで固められた。また数多くある政府公社役員や政府系企業の経営者にも官僚や企業生え抜きの技術者あるいは経営スタッフが就任している。ジア大統領は軍籍を離れた後も軍駐屯地に居住し軍内に影響力を保持することで軍を政権安定に利用していたことは確かだが、民政移管後の政権体制が軍政のままであったということではなく、むしろ軍とＢＮＰとの両方に政権基盤を置きながら、しかしそのウエイトを次第にＢＮＰに移しつつあったと見るべきであろう。

ジア政権下で軍が政治的発言力を失っていくことに、軍内部の反発があったことは想像に難くない。特に軍人の位ではジアウル・ラーマンよりも上位にあった軍上層部の人々の不満が大きかったと言われる。ジア時代、彼に対するクーデター未遂事件の存在が数多く伝えられた。噂の域を出ないものも多かったが、なかには日本航空よど号ハイジャック事件の過程で見られたように、実際に政府軍と反乱軍とが交戦するといった緊迫した事件も起きている。そしてついに1981年5月、ジアウル・ラーマンは訪問中のチッタゴンでクーデターにあい、反乱軍兵士の銃弾でその短い生涯を終えたのである。クーデターの主謀者はジアウル・ラーマンと共に独立戦争を戦った戦友であった。この事件は、しかし、主謀者が殺害されていることもあってその全貌はいまだ明らかではなく、多くの謎を残している。事件の背後には、ジア政権がその政権基盤を軍からＢＮＰに移行しつつあったことへの軍の不満があったと見られ、当時軍総参謀長であったエルシャド将軍が背後にいたと信じている人は多い。

(3) 第3期　エルシャド政権時代（1982年3月24日～）

新しいＢＮＰ政権が軍の支持をほとんど得られなかったため、ジア亡き後のＢＮＰ政

権は安定を欠いたものとなった。1982年３月24日、エルシャド陸軍総参謀長による無血クーデターが起こった時、これを予想外の事件と見た人はほとんどなかった。

クーデターと同時にエルシャド陸軍総参謀長は戒厳令司令官に就任した。大統領にはアフサヌッディン元最高裁長官を起用し、早い時期の国会選挙と民政移管を公約したとは言え、政治の実権が軍に握られたことは明らかであった。エルシャドがどのような政権体制を作る意向であったかは、クーデター前のＢＮＰ政権に軍としてどの様な要求を出していたかを見ることによって、その概略をつかむことができよう。軍がＢＮＰ政権に出したさまざまな要求のなかで、1981年11月26日に出した「バングラデシュにおける軍の役割」と題する声明が当時のエルシャド将軍・陸軍総参謀長を中心とする国軍の基本的考えを最もよく示している。この声明は独立戦争を含め国軍がこれまで果たしてきた大きな役割を強調、しかるに軍はその果たしてきた役割に見合った取り扱いを受けていないと指摘した後「民主主義が根づいたばかりの我が国において、軍は国民生活のあらゆる面に直接関与しうるようなシステムが必要であり、それを憲法の規定によって保証すべきである」「今後さらにクーデターが起こらないよう、政治と軍の関係を明確に規定し、憲法のなかで恒久的な解決を見出さなければならない」と主張している。声明のメッセージは明白であった。すなわち、軍がバングラデシュの政治・経済に直接関与する権利を主張し、しかもそれを憲法で保証するよう求めたのである。クーデター後のエルシャド将軍は、一方でイスラム化政策を取るとともに他方、公約であった国民議会選挙を数度にわたって延期しつつ、自らの政党を結成してその強化に腐心した。イスラムを国民統合のイデオロギーにすることでこれまでの政権党との違いを際立たせ、同時に自らの政党にバングラデシュ独立以前の旧保守派を組み込むことが狙いであった。エルシャド将軍は1983年人民党を設立1986年には国民党に改組、党組織が一応整った1986年 5月、国会選挙を実施、８月には軍を退役して国民党の総裁に就任、10月の大統領選挙で当選をはたした後、11月、４年８カ月ぶりに民政移管を実現した。形の上では民主的な政権体制を整えたのである。しかし、エルシャド大統領が「軍の政治への参加を制度化し、憲法でそれを保証する」というかつての主張を変えたわけではなかった。これは1987年 7月、「県議会に２人の軍人を議決権を持たない代表として加える」との県議会法改正案を国会で強行採決させたことのなかに見て取ることができる。まず県議会への軍の参加を実現させ、やがては国民議会にも軍代表を送り込むことを狙ったのである。

こうしたエルシャド大統領の政治姿勢は野党の強い反発を招いた。野党は共闘体制を整えたうえで1987年11月10日、「ダッカ包囲の日」として全国ハルタル（ゼネスト）を組織し、ダッカでは10万人を集めて反政府抗議デモを行なった。その後も断続的にハルタルが続けられ、エルシャド政権は11月27日全国に非常事態宣言を公布、12月６日には選挙後まだ１年半しかたっていない国会を解散して野党に対抗した。やり直し選挙は1988年３月３日に行なわれた。主要野党がすべて選挙ボイコットをした中での選挙であり、

投票率は20～30％という低さであったが、与党国民党が 300議席中３分の２を超える 251議席を得て圧勝、形のうえでは民主体制を整えたのである。しかし、投票率の低さ、主要野党の不参加といった状況のもとでの選挙が国民のなかに政権の正統性に対する不信を植え付けたことは否定できない。こうした野党の強い批判を前に、エルシャド大統領は直接的な「軍の国政参加」を断念し、それに代わって間接的な国政参加の道を模索しているように思われる。

１－１－２　議会と政党基盤

(1)　議会の性格

バングラデシュの国民議会は一院制で、唯一の立法府としての役割を担うことになっている。首相は議会の多数政党から、また閣僚は首相の勧告にしたがって、行政府の長である大統領によって任命される。確かに形の上では３権分立ではあるが、しかし憲法は大統領に大きな権限を付与しており、しかも大統領が国会多数政党の委員長をかねていることから、実態的には大統領主導の国会運営がなされている。1986年５月選挙でエルシャド大統領のもとでの第１次内閣が成立して以来1989年６月まで首相は４人目、小規模なものも含めた内閣改造はなんと41回を数える。この間 412人が入閣、 374人が更送された。エルシャド大統領によるこうした頻繁な閣僚人事の変更のなかに、大統領と議会との力関係がよく示されている。重要な政策は大統領府で決められ、閣僚会議や議会での討議は形式的になされるにすぎない。たとえば1989年７月、エルシャド大統領は大統領の任期を２期10年に限ること、これまで任命制であった副大統領を国民の直接選挙で選ぶことなどを骨子とした第９次憲法改正案を突然国会に提出したが、このことを事前に知らされていたのは首相と副首相の２人だけであったといわれる。

(2)　政党とその基盤

1988年３月に選挙された現在の国民議会は、選出議員300 人のうち 251人が与党国民党ＪＰ議員で占められている。残りは体制内野党であり統一野党(Combind Opposition Party ＝ＣＯＰ）19人、民族社会党（ＪＳＤ）シラジ派３人、自由党２人、無所属25人となっている。このほか女性議席が30あり、これは国会議員が選挙するためすべてＪＰ系で占められた。

今回選挙をボイコットした主要野党はアワミ連盟（ＢＡＬ）と同連盟を中心に結成された８政党連合、民族主義党（ＢＮＰ）とその７政党連合、労農党など左派系５政党連合、右派の回教徒連盟（ＢＭＬ）、イスラム原理主義の流れをくむイスラム協会（ＪＩ）などである。

①　国民党（ＪＰ）

与党のＪＰは初め人民党（Janadal)として1983月11月に結成された。その後1985年８月に他の４政党と国民戦線（Jatiya Front= ＪＦ）を組織、さらに1986年１月、こ

のＪＦを解散して単一政党ＪＰに改組されたものである。Janadal時代の党指導部はほとんどがこれまで他の政党に属していた人々の寄り合い所帯であり、はっきりした政権基盤は持っていなかった。このためエルシャド政権は後で触れるように地方の行政改革を実施、ウポジラ（郡）レベルの行政を強化してそこに党の基盤を構築することを狙ったのである。すなわち、ウポジラ議会を設立、議長は住民が直接選挙、議員は当該ウポジラ内にある各ユニオン議会議長（住民の選挙で選出される）が兼務、議長にはウポジラの行政、開発の責任を負わせるとともに開発資金を中央政府が直接ウポジラに供与することにした。この意味するところは政府の開発資金を使ってウポジラ議長をＪＰに取り込み、議長を中心に党組織を固めることにあったと思われる。人口約15～20万人のウポジラで議長に選出されうる人は、ほとんどの場合富農、地主階層に属する人であろうことは容易に推測される。実際、1985年に実施されたウポジラ議長選挙結果は、政党基盤による選挙ではなかったものの、ＪＰ支持者が70％を超えたと推計されており、その大部分が富農、地主階層だったのである。

エルシャド政権がウポジラ議長を中核とした党の組織化を狙った理由は、ＢＡＬやＢＮＰなど以前の政権党が既にユニオン及び村落レベルで党組織を固めており、新たに結成された与党にとって足場を作りにくかったためであろう。また独立後政治の舞台から遠のいていたパキスタン時代の政権党ムスリム連盟（ＭＬ）の指導者がＪＰに参加、かつてのＭＬ地方指導者をＪＰの組織強化に活用することも考慮されたと見られる。このことはＪＰ支持のウポジラ議長の多くが以前ＭＬに属していたことのなかに示されている。まずウポジラ議長をＪＰに取り込み、その後議長がユニオン、村落レベルでの党の組織化に取り組むことが期待されたのである。ウポジラ議長を中核としてＪＰがどこまで党組織を固めたのか必ずしも明らかではない。しかし、少なくとも1988年３月の国会選挙の異常に低い投票率から見る限り、党組織がユニオンや農村の末端まで拡大したとはいえない。このため政府は1988年６月村議会（Palli Parishad）の設置を発表、ジアウル・ラーマン大統領（当時）が民族主義者党（ＢＮＰ）の政治基盤として組織した農村組織（Gram Sarkar)をこの村議会の中に取り込む意向を示している。一方都市では、エルシャド政権になって大幅な経済自由化政策への転換がなされたことから、ＪＰが民間資本階層にその支持基盤を広げている。

② バングラデシュ・アワミ連盟（ＢＡＬ）

独立直後の政権を担ったＢＡＬはパキスタン時代に設立され、東パキスタン州の自治権拡大運動を指導してきた政党であった。パキスタンの軍事弾圧のもとで独立闘争の中心的役割を果たし、独立後広範な国民の支持を得た。特にその国家４原則に社会主義、世俗主義を掲げ、労働者階級と少数派のヒンドゥー教徒の支持を確保した。農村ではパキスタンに協力したムスリム連盟が支持を失い、ＢＡＬがその空白を埋めた。ムスリム連盟が大規模な地主階層をその支持基盤としていたのに対し、ＢＡＬはユニ

オン・レベルで富農、中規模農家を中心に党組織を固め、初めは小農や土地なし農家の支持をも得ていた。しかし、期待された土地改革は余り熱心に実行されず、農業政策も富農、中規模農家を中心に展開されたため次第に小農以下の農民の支持を失っていった。一方都市では国家主導型の経済運営が追及されたものの、その中で権力を持ったＢＡＬ指導者や高級官僚による汚職や不正がはびこり、国営企業の労働者など国の保護下にあった階層を除けばＢＡＬへの支持は急速に衰えたのである。しかしＢＡＬはバングラデシュの政党としては歴史も古く、野党となった今でも農村部の党組織は温存されている。国営企業労働者やヒンドゥーの支持も変わっていない。1986年の国会選挙でＢＡＬが単独で 300議席中76議席を確保、野党第一党の地位を確保したことは、もう一つの有力野党であったＢＮＰの選挙ボイコットを考慮しても、ＢＡＬが侮れない力を持っていることを示すものといえよう。現在の当主はムジブル・ラーマンの長女であるハシナ・ワセド女史。

③　バングラデシュ民族主義者党（ＢＮＰ）

ＢＮＰは当時のジアウル・ラーマン大統領により、初めは民族民主党（JAGODAL)として1978年２月に結成された。同年５月には大統領選挙を戦うべくJAGODAL など６政党によって民族主義戦線が組織され、さらに同９月には国会選挙に向けてこれら６政党が単一政党ＢＮＰに改組されたのである。全く新たな政党の結成であり、党指導部はＢＡＬなど旧政党からの寄せ集めとなることは避けられずそのためＢＮＰはジアウル・ラーマン大統領の指導力に大きく依存した政党となった。ジア大統領は農村部の党基盤を村落に求め、村議会（Gram Sarkar)を設置してその権限強化に務めた。党活動を担ったのはこれら村議会の議長、議員などで、中小農家が中心となった。一方都市部では民間資本育成政策に転じて資本家階層の支持を取り付けた。これらの結果1979年２月に行なわれた国会選挙ではＢＮＰが 300議席のところ３分の２を超える 207議席を得て圧勝したのである。しかし1981年５月にジア大統領が暗殺された後、ＢＮＰは寄り合い所帯の弱さを曝け出し、その後いくつかの派閥に分裂した。現在ＢＮＰ主流派はジア大統領夫人のハレダ・ジアが率いているが、同党の農村組織は目立った活動をしておらず、既に触れたようにＢＮＰ活動を支えていた村議会がエルシャド政権によってきり崩されていることから見て、ＢＮＰ勢力は大きく後退したと見られる。

④　イスラム協会（Jamaat-i-Islam＝ＪＩ）

パキスタン時代からイスラム原理主義運動を担ってきた政党で、独立後は一時パキスタン軍政への協力のため非合法化され、党活動は停滞を余儀なくされた。しかし特にエルシャド政権がイスラム化政策を取ってから急速にその勢力を拡大1986年国会選挙では10議席をとって野党第２党となっている。支持勢力はイスラムの導師であるウラマー、マドラッサ（農村のイスラム学習所）の教師など。これまでのところエルシャド政権とは一線を画しており、1988年に政府がイスラムを国教にする憲法改正を行

なった時にもこれに反対した。バングラデシュがイラン化する可能性は薄く、ＪＩが政権党になるような事態は考えにくい。

⑤　その他の政党

バングラデシュには政党法で登録した政党だけでも 100政党を数える。多くは都市中心の政党で農村部に活動基盤をもっていない。

いくつかの政党はＢＡＬ、ＢＮＰ、労農党などと政党連合を組んでおり、体制内野党の統一党（ＣＯＰ）などは76政党の連合体である。これだけ多くの政党が結成されるようになったのは一つの政党がいくつかの政党に分裂していくためで、これが与党の力関係を相対的に有利にしている。しかしこれら単独小数政党が与党を脅かすような存在になる可能性はない。

１－１－３　軍部構造

1988／89年度ミリタリーバランスによれば、バングラデシュ国軍は総兵力10万 1,500人、うち陸軍が 9万人を占める。このほか準軍隊として国境警備隊３万人がおり、これが予備役となる。人口１億人の国の軍隊としては規模が小さい。（人口約１億人のパキスタンでは現役総兵力48万人）が、国防費は一般会計歳出の25～29％とかなり高い比率を占めている。

独立後、バングラデシュ国軍は出自の異なるいくつかの勢力で構成された。軍が政治に深く関わってきたバングラデシュでは、こうした軍の複雑な構成とその内部対立が直接政治の安定を脅かす大きな要因であった。

バングラデシュ軍は1972年はじめ、独立戦争に参加した将兵によって構成された。それらは　①もともとパキスタン時代に志願して正規軍に参加、正規の訓練を受けたあと当時東パキスタンに配属されていた数少ない兵士、　②独立戦争にゲリラとして参加、インドに作られたゲリラ訓練所で短期間の訓練をうけたあと実戦で鍛えられた兵士が中心であった。

バングラデシュ軍の指導権は少数のパキスタン正規軍出身者が握ったが、彼らのほとんどが軍の階級としては少佐以下であった。パキスタン軍のなかの東パキスタン出身者はもともと少数であり、しかも政府は反乱を恐れて東パキスタン出身兵士を主として西パキスタンに配置、東パキスタンに配属されていた兵士は中でもまだ階級の低い兵士たちだったからである。軍の体制を整えるためもあったが、彼らはバングラデシュ国軍に入って短期間のうちに准将・少将へと昇格した。彼等のなかには後に大統領となるジアウル・ラーマン少将も含まれる。

1974年２月にバングラデシュとパキスタンの相互承認が行なわれた。独立戦争が始まると同時にパキスタンに抑留され、帰国を許されなかった東パキスタン出身正規軍将兵約 2万人の帰還が始まり、その多くはバングラデシュ国軍に編入された。彼等は　③パキスタンからの帰還組と呼ばれ、軍内部で独立戦争に参加した①、②とは異なった集団を形成したのである。③の指導者たちのパキスタン時代の軍階級は①の兵士たちよりも上であったが、バング

ラデシュへの帰国後は軍の指揮権を持った①の下に配属されることになった。このなかに現在の大統領であるエルシャド将軍も含まれている。軍という階級社会での上下関係の逆転は、下に置かれたグループの不満を高めずにはおかない。しかしこうした不満は、独立戦争に参加していないという負い目があって、しばらくは表面化しなかった。パキスタンに抑留され、正規のルートで帰国できなかったとはいえ、なかには軍駐屯部から脱走して隣国に逃げ、独立戦争に参加した兵士もいたことが、彼等の負い目を一層深いものとしたように思われる。

こうしたなかで1975年8月に起こった青年将校のクーデターは、主として②のゲリラ兵士出身の軍人が主役であった。それを①の軍首脳部が「黙認」という形で支持したのである。クーデター後、新政権はアワミ連盟が創設した大統領親衛隊としてのロッキ・バヒニを解体、彼等を国軍に吸収した。1975年11月に起きた2回の連続クーデター後、ジアウル・ラーマン政権は①を中心に軍指導体制を固めつつ、これら11月クーデターに参加した勢力を軍から排除した。この過程で軍内の独立運動参加勢力が弱体化していくのは避けられないことであった。

ジアウル・ラーマン大統領が自らの政党を結成、軍以外の所に政権基盤を構築しようとしたことに対し、軍内の、とくに①、②など独立運動参加勢力の反発が強かった。これがジア政権時代、数多くのクーデター未遂事件が起こった背景であった。その度に事件の関係者を軍から排除せざるをえず、軍内でジア大統領を支える筈の勢力が減少、それに代わってパキスタン帰還組の力が相対的に強まっていったのである。1980年、ジア大統領はエルシャド少将を軍唯一人の中将に昇格させ、陸軍総参謀長に任命している。帰還組の不満に対する懐柔であった。

1981年5月に起こったクーデター未遂事件は、軍内の力関係を決定的に変えた。クーデターを起こしたのは①に属するマンズール少将であったが、彼はクーデター後不審な死をとげた。その後独立運動参加の軍人は軍指導部から次々に解任され、あるいは退役させられた。この結果、バングラデシュ国軍はエルシャド将軍を中心とする帰還組が主導権を握ることになったのである。現在軍の構成は彼等帰還組と独立後リクルートされた軍人が主体であり、独立運動参加組は少数派にすぎない。従って出自の相違が軍内部の対立を産み、その結果政治の安定が脅かされるという状況はなくなったのである。

1－2　行政機構・官僚制度・対外関係

1－2－1　行政機構

(1)　中央政府行政機構

独立後バングラデシュでは政権の交替の度ごとに、綱紀粛正、あるいは効率的運用、権力の地方分散などを目標に掲げながら、中央・地方行政とも様々な行政機構の改革が実施されてきた。しかしそれらは各政権の権力基盤強化を主な目的とした、きわめて政

治的性格の強いものであった。

独立当時のバングラデシュには東パキスタン州の行政機構しかなく、アワミ連盟政府はこれを中央政府の行政機構に改変する必要があった。新たな行政機構はインドの行政機構をモデルにして構築された。特徴的なことは、国家主導型の経済建設をめざしたこともあって、計画省、なかんずく計画委員会の権限を非常に強化したことである。とくに国家予算の約半分、外貨収入の約3分の2を占める外国援助が計画省内の外国資金部（External Resources Division ＝ＥＲＤ）で取り扱われたことは同省の立場を一層強めたのである。行政機構は整えられたが、しかし、機構を効率的に運営しうる人材は少なかった。もともとパキスタン時代には中央政府官僚に東パキスタン出身者は少なかったのだが、独立後政府はこれら少数の経験ある有能な官僚をパキスタンへの協力者として排除し、行政能力とは無関係に独立戦争の功労者やアワミ連盟関係者を官僚として登用したためである。一方で行政能力のない人が政治的に任命され、他方社会主義政策のもとで経済活動は国の規制を受け、政府は大きな権限をもつことになり、官僚の汚職、不正行為を蔓延させることになった。行政機能は著しく混乱、これが1975年8月クーデターの背景の一つになったのである。

アワミ連盟の後を受けたジアウル・ラーマン政権は綱紀を粛正し、行政機能の回復を計るため、前政権時代に政治的に任命された者で、汚職官僚や能力のない官僚を解任し、それにかわってパキスタン時代の高級官僚を登用した。また、余りに権力が集中していた計画委員会の権限分散にも着手、ＥＲＤを大蔵省の傘下に置いた。さらに民間資本育成策に転じたこともあって、経済への国家介入を軽減「小さい政府」実現のため中央政府省庁の再編を行なっている。エルシャド政権になってＥＲＤが大蔵省から再び計画省に移され、その他いくつかのマイナーな変更はあるが、しかし、行政機構の基本はジア時代に形作られたと言えよう。

1988年末現在の中央政府行政機構は図１－１に示される。ジア政権時代には官僚制度も一応整えられ、その後の行政能率はかなり改善されたとみられる。

インドに範をとったバングラデシュの行政機構はもともとイギリス植民地行政の影響を強く受けており、それ故にいくつかの問題を抱えている。一つは上意下達型の行政制度となっていることで、下部職員の主体的活動の場が余りない点である。この結果、権限と責任の下部への分割がなされにくい。第2は各省庁間の業務調整が非常に困難なことである。こうした問題は中央政府のみならず、地方政府あるいは公社や政府企業など政府機関のあらゆる所に共通している。

(2) 地方政府行政機構

独立直後は中央政府行政機構の整備が急務であったことから地方行政機構はパキスタン時代のまま残された。それによるとバングラデシュは4つの省（Division）に分かれ、その下は県（District）－地区（Sub-division）－郡（Thana）－ユニオン（Union）－村

(Village)となっていた（図１－２参照）。

このうち地方行政官が置かれたのは郡までで、省、県、地区、郡の行政責任者は中央政府の任命する官吏が務めていた。ユニオンには住民が直接選挙する議長と議会があったが、村には住民の代表機関も役場も置かれていなかった。

ジア政権時代になって地方行政の改革が着手された。その特徴は経済開発への国民の参加を促進するため、それまでなかった村のレベルに村議会(Gram Starkar)を設立、議長、議員とも住民の選挙によって選出することにし、村議会に自力更生による農村開発への参加を求めると共に、村の行政に関する機能を強化したことである。こうした改革はジア政権の与党ＢＮＰが村段階にその政党基盤を構築しようとのすぐれて政治的な意図のもとになされたものではあったが、農民に自助努力による農村開発の意識を植え付けることになった。だが、ジア政権の地方行政改革は、1981年のクーデターで中断されてしまったのである。

エルシャド政権になって、地方行政改革は新たな展開を見せることになった。同政権は村議会を解散させ、それに代わってタナ（郡）をウポジラ（Upazila)と改名して農村開発の中心に据え、ここに議会(Upazila Parishad)を設置した。議長は住民の直接選挙で選出され、議員はウポジラ内にあるユニオン議会議長が兼務した。ウポジラには従来の行政機能のほかに同地域の開発計画の策定、実施に関する責任を負わせ、その資金を中央政府開発資金の中から直接ウポジラに配分した。そのうえで、ウポジラ議長にその行政と開発事業を統括する権限を与えた。タナの時代には郡長官(Thana Circle Officer)が行政の責任者であったが、ウポジラ制度のもとでは郡長官は行政官(Nirbahi Officer)として議長を補佐する役割を担うことになった。これまでタナの実権を握っていた郡長官のなかには不満を持つ者が多く、ウポジラ議長との関係は必ずしもしっくりいっていないと言われる。このほかエルシャド大統領は県（District）とウポジラの間にあった地区（Sub-division）を廃止、これを県に昇格させている。この結果これまで20県しかなかった県が一気に64県に拡大した。県には県議会（Zila Parishad)を置き、議員は当該県選出国会議員、同県内ウポジラ議長および市議会議長などの民選議員と任命議員、県行政官からなる。議長は民選議員のなかから任命されるが、県行政の責任は中央政府任命の県知事が負う。

エルシャド大統領の地方行政改革が主として与党の政治基盤を強化する目的でなされたものであることは確かだが、しかし同時に地方行政機構を簡素化したこと、また、県、ウポジラ・レベルで住民に国政参加の機会を与えたことなどは評価できよう。バングラデシユの行政プロセスはパキスタン時代の影響もあって「上意下達」が常態であった。地方行政の各段階に住民代表が参加する議会が作られたことは、行政プロセスに「下意上達」の道を開いたのである。

1－2－2　官僚制度

独立とともにアワミ連盟政権はパキスタン時代の官僚制度を解体し、バングラデシュ独自の官僚制度を作ろうとした。すなわち、これまでのようなエリート官僚集団、パキスタン文官職（Civil Service of Pakistan ＝ＣＳＰ）および東パキスタン文官職（East Pakistan Civil Service ＝ＥＰＣＳ）が中央、地方行政の要職を独占するといった体制を打破し、有能な人材を登用してメリットに基づく昇進を保障するとともに、省庁やその他機関の人事交流を制度化することが追及された。しかし、アワミ連盟政府はこのような新しい官僚制度を作ることはできなかった。新たに作られた中央政府行政ポストにＣＳＰ、ＥＰＣＳなど特権官僚に代わって能力本位ではなく政治的配慮に基づく人事を行なったためである。この結果ネポティズムが幅をきかせ、行政能力の低下と混乱をもたらした。

アワミ連盟政府にかわって登場したジアウル・ラーマン政権は、混乱した行政機能の再建をめざし、前政権で冷遇されていた有能なＣＳＰ、ＥＰＣＳを復権させた。

ただしパキスタン時代のように、ＣＳＰなどエリート文官が行政の要職を独占することを避けるため、上級文官要員（Senior Services Pool＝ＳＳＰ）制を導入、ＳＳＰには広く門戸を開放して能力のある官吏は試験を受けてＳＳＰになることが出来るようにした。また同時に28の専門職種からなるバングラデシュ文官職（Bangladesh Civil Service＝ＢＣＳ）制を導入、毎年一定人数の文官を全国共通試験で採用した。これによってバングラデシュの官僚制度はようやく整えられることになったのである。ただしＢＣＳの採用にあたっては共通試験の得点上位者から40％、女性の受験者から10％、独立戦争参加者、人口比例による県別特別枠から残り50％を取ることになっており、これがＢＣＳの質的低下をもたらしていると見られている。1979年のＢＣＳ新規採用は 131人、このうち試験の得点上位者は53人、女性３人、戦争参加者２人、県別特別枠による採用は73人であった。

1－2－3　開発行政

バングラデシュで開発計画の立案と実施に携わる中心的な機関は、計画委員会である。当初、すべての計画機能が計画委員会に集中し、強力な権限と高い地位が付与された。しかしこれは他の省庁の反発を招き、1975年の政変とその後の経済政策の転換、中央集権から権限の分散といった行政制度の改革に伴い、計画委員会は権限と機能が大幅に縮小され、現在では計画立案について各省庁に助言し、その調整機関となっている。権限縮小に伴い、計画委員会の能力も低下したといわれる（計画委員会の構成は図１－３，４参照）。

経済開発５カ年計画、年次開発計画など計画の立案は各省庁の計画担当部が原案を作成、計画委員会は政府の経済・社会政策、マクロ経済目標、各省が作成した原案などをもとに国内、対外資金の調達予測を考慮しつつ、計画の調整を行なう。計画委員会で策定された開発計画（案）は国家経済評議会（National Economic Council ＝ＮＥＣ）で承認を受けなければならない。ＮＥＣは大統領が委員長内閣の全閣僚がメンバーとなっており、開発計画を含

め、経済政策の最高決定機関である。ＮＥＣの下に執行委員会（Executive Committee of the ＮＥＣ）が置かれＮＥＣが決定した政策、計画の実施を監督する。

開発計画の実施は各省庁・公社が責任を負い、それら開発プロジェクトの実施状況を監視、評価するのは計画省に作られた「実施・監査・評価部」である。だがその活動は各省庁、公社などから提出された事業報告書をまとめることが主で、各プロジェクトごとの実施状況調査、問題点の把握、評価分析はほとんどなされていない。

１－２－４　対外関係

(1)　ダッカ－デリー－モスクワ枢軸の形成

バングラデシュの独立がソ連の支援を受けたインドの直接・間接の関与によるものであっただけに、独立後バングラデシュの対外関係はインド及びソ連・東欧諸国を中心に形成された。特にインドとの関係が深まり、当時バングラデシュの外交路線はインドとの協調を重視して決められた。1972年３月にはバングラデシュとインドとの間で25年間の平和友好協力協定が締結されている。これは1971年８月、インドとソ連の間で結ばれた平和友好協力協定と基本的に同じような内容を持つもので、「いずれか一方の国が武力攻撃を受け、あるいは攻撃の脅威にさらされた時には、両国は直ちにその脅威に対抗するため協議すること」を明記している。これによりダッカ－デリー－モスクワ枢軸が形成されたのである。インドはバングラデシュの独立戦争で破壊された鉄道、道路、橋などの復興に資材を供与するなど、バングラデシュ経済再建に協力するとともに、パキスタン時代からの係争問題であった国境問題でバングラデシュの主張を受け入れる協定に調印、両国関係は蜜月時代を迎えた。ソ連も装備の整っていないバングラデシュ国軍にミグ戦闘機や軍用ヘリコプターを供与したほか経済援助も行なっている。一方西側諸国との関係は、1972年中に主要国がバングラデシュを承認したとはいえ、大きな進展はなかった。とくにアメリカはバングラデシュ承認を渋っていたパキスタンや中国との関係から、バングラデシュを承認したのは1972年４月になってからであり、大使の派遣は更に遅れて1974年１月のことであった。この間、西側諸国のバングラデシュ援助は主として国連の救援復興活動を通して行なわれている。インドとの関係からパキスタンを支持していた中国はバングラデシュの独立闘争には批判的であった。バングラデシュ独立後も国家として承認しなかったし、1972年８月の国連安保理事会ではバングラデシュの国連参加問題で拒否権を発動させた。中国がバングラデシュを承認したのはパキスタンが承認した後のことであり、バングラデシュの国連加盟が実現したのは1974年 9月の国連総会であった。

(2)　西側諸国への接近

1975年８月、アワミ連盟政府がクーデターで崩壊、ジアウル・ラーマン政権になってバングラデシュの対外関係は大きく転換した。外交政策の重点はインド・ソ連から西側

諸国に移されたのである。その理由の一つにアワミ連盟の親インド政策への反発がある。特に批判された点は、ガンジス川の分水問題であった。

インドはガンジス川がバングラデシュに流入する直前のファラッカに堰堤を構築、水位が低下する乾期の分水をめぐって両国交渉が続けられてきたが、アワミ連盟政府はインドに妥協してバングラデシュには不利な協定に合意したと批判された。独立後バングラデシュの内政・外交にインドの発言力が強まっていたことに対するバングラデシュ国民の不満は、ファラッカ問題で反インド、反アワミ連盟へと収斂した。1974年インドがシッキム藩王国を突然インドに併合した時、アワミ連盟政府がインドに抗議しなかったことも響いたと見られる。

第二の理由はアワミ連盟政権時代停滞した経済を西側諸国からの経済援助で再建するためである。経済政策も社会主義路線を破棄し、貿易の自由化と政府規制緩和、民間資本育成へと転換された。その後世銀、アジア開発銀行などの国際機関も参入してバングラデシュに対する援助資金額は急激に拡大した。

ジア政権時代、サウジアラビアの承認を得てアラブ産油国との関係が深まったことも新しい動きであった。産油国ではオイルブームのなかで労働者不足となり、パキスタン、インドから大量の労働者が産油国に出稼ぎに出掛けていた。政府はアラブ産油国との関係を深めることでバングラデシュからも労働者を送り出すことに努めた。これにつれて労働者の本国送金が急増、ＯＰＥＣや産油国開発銀行からの援助も増加していった。政府は、ＯＰＥＣ資金をもとに技術訓練センターを設立、産油国の労働需要に応えるとともに、労働力の付加価値を高める努力を行なっている。

一方インドとの関係は、1977年インドにジャナタ政権が誕生、前政権と異なり「対決から対話へ」と外交政策の軌道修正がなされたことから、やや好転し始めた。この時期インドとバングラデシュでファラッカ堰堤でのガンジス川分水交渉がもたれ、バングラシュの主張がかなり取り入れられることになった。だがジャナタ政権が崩壊、第２次インディラ・ガンジー政権になって再びバングラデシュとインドの関係は悪化した。

(3) 南アジア諸国協力連合（ＳＡＡＲＣ）への参加

1985年12月、ダッカで南アジア諸国協力連合は(South Asia Association for Regional Corporation ＝ＳＡＡＲＣ）の第１回首脳会議が開かれ、ＳＡＡＲＣが正式に発足した。ＳＡＡＲＣの結成は、1980年に初めてジアウル・ラーマン大統領が提唱しその後外務次官レベルでの協議を重ね、閣僚レベルの協議を経て、ようやく1985年の首脳会議で結成されたのである。

域内協力を目指すＳＡＡＲＣの結成はどの参加国も表面上反対はしなかった。にもかかわらずその結成に多大な時間がかかった理由は、インドが二国間問題をＳＡＡＲＣの場に持ちこまないよう強く主張し、二国間問題についても討議して解決の糸口を付けようとの他の参加国と対立したためであった。ここにＳＡＡＲＣに対するインドと他の参

加国との考え方の違いが明確に示されている。

バングラデシュをはじめ南アジア諸国は大国インドとさまざまな問題を抱えているが、二国間交渉ではインドに対抗することは難しいため、共通の問題を抱える他の国々と協力してインドとの問題を解決したいと考えたのである。彼等の関心は域内経済協力よりも二国間問題の解決の場としてのＳＡＡＲＣであった。域内経済協力は、結局のところ自国がインド経済に組み込まれることになると恐れたのである。二国間問題についてはインドの強い反対でＳＡＡＲＣでは扱わないとして結成に漕ぎつけたが、こうした妥協の過程でエルシャド大統領はインドとの関係修復に努めてきた。バングラデシュの地政学的位置からして、インドとは協力関係を維持しなければならないとの現実的配慮であろう。

エルシャド政権の対外関係は、基本的にはジア政権の西側重視政策を踏襲するものであるが、特にイスラム諸国、なかんずくアラブ産油国との関係強化を考慮した政策展開が目立つ。労働者の派遣、経済援助の増加を期待したものであろうが、産油国からの反応は政府の期待に応えるものとはなっていないように見える。

図1－1　バングラデシュ国家機構図

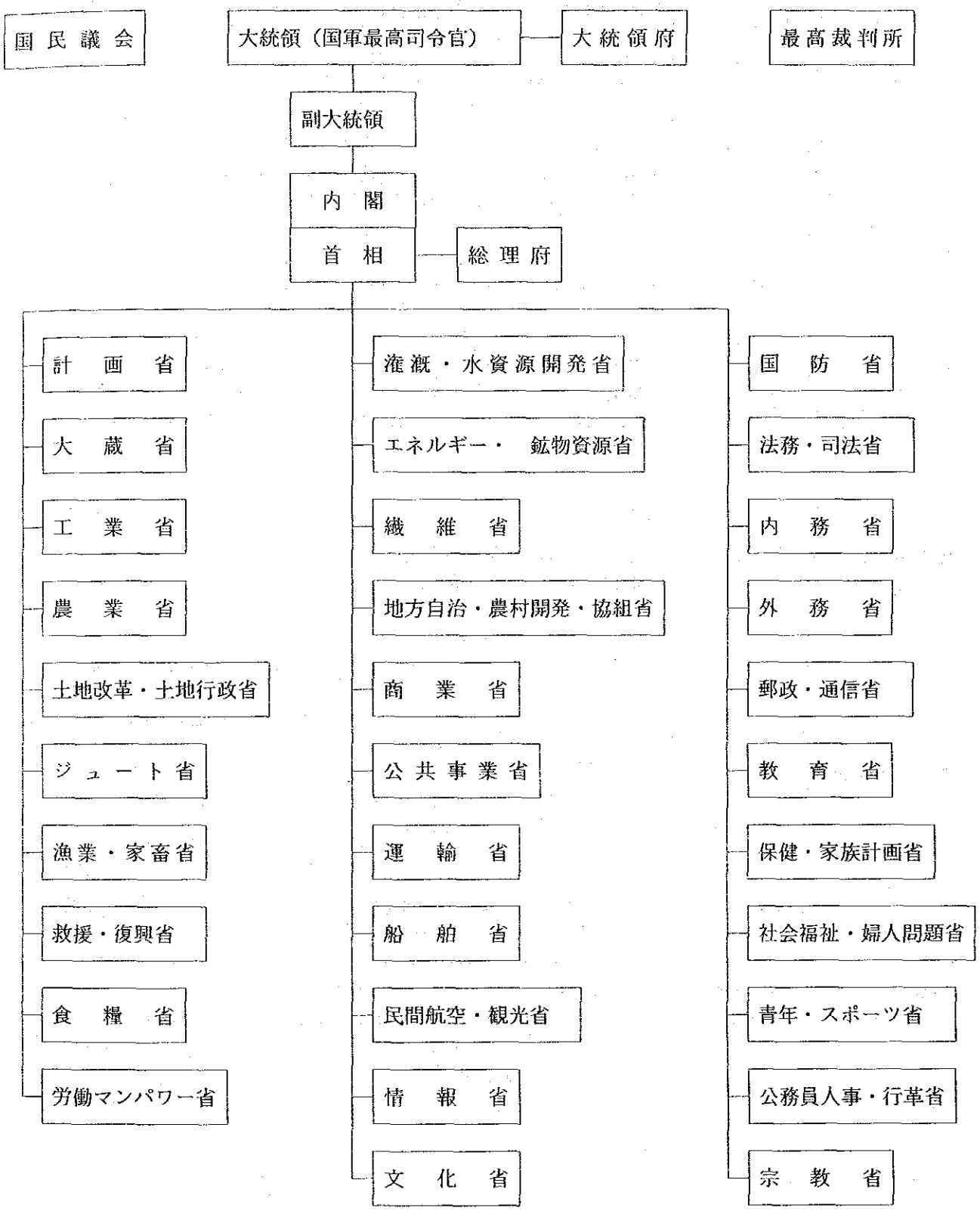


図1－2　地方行政機構の変遷（都市部を除く）

	数[1]（平均人口）	ﾑｼﾞﾌﾞﾙ・ﾗｰﾏﾝ 時代	ｼﾞｱｳﾙ・ﾗｰﾏﾝ 時代	エルシャド時代
国	1 （1億 660万人）	中央政府――国会 （首相）	中央政府――国会 （大統領）	中央政府――――国会 （大統領）
省(Dision)	4 （1850万人）	省庁 (Commissioner)	省庁 (Commissioner)	省庁 (Commissioner)
県(District)	[2] 6 4 （115万人）	県庁（全国19） (Deputy Commissioner)	県庁（全国20） (Deputy Commissioner)	県庁（全国64）――県議会 (Deputy Commissioner)　議長（互選） 議員｛国会議員 ｳﾎﾟｼﾞﾗ議員 任命議員 県当局
地区(Sub-Division)	6 6	地区事務所 (Sub•Div. Officer)	地区事務所 (Sub•Div. Officer)	（廃止）
郡(Thana/Upazila)	4 6 0 （16万人）	郡役場 (Circle Officer)	郡役場 (Circle Officer)	郡　役　場――――郡議会 (Upazila Chairman)　議長（直選） 議員（ユニオン議長） (Upazila Nirbahi Officer)
ユニオン(Union)	4，4 0 1 （1万7000人）	ユニオン議会 議長（直選） 議員（〃　）	ユニオン議会 議長（直選） 議員（〃　）	ユニオン議会 議長（直選） 議員（〃　）
村(Village)	6 0，3 1 5 （1300人）		村議会 議長（直選） 議員（〃　）	

（注）　1）人口は１９８８年央推計、平均人口は１９８１年人口センサスを基に計算。
　　2）１９８３年 Sub-Division が廃止され、再編されて県(District)に昇格した。

図1－3　計画省組織図

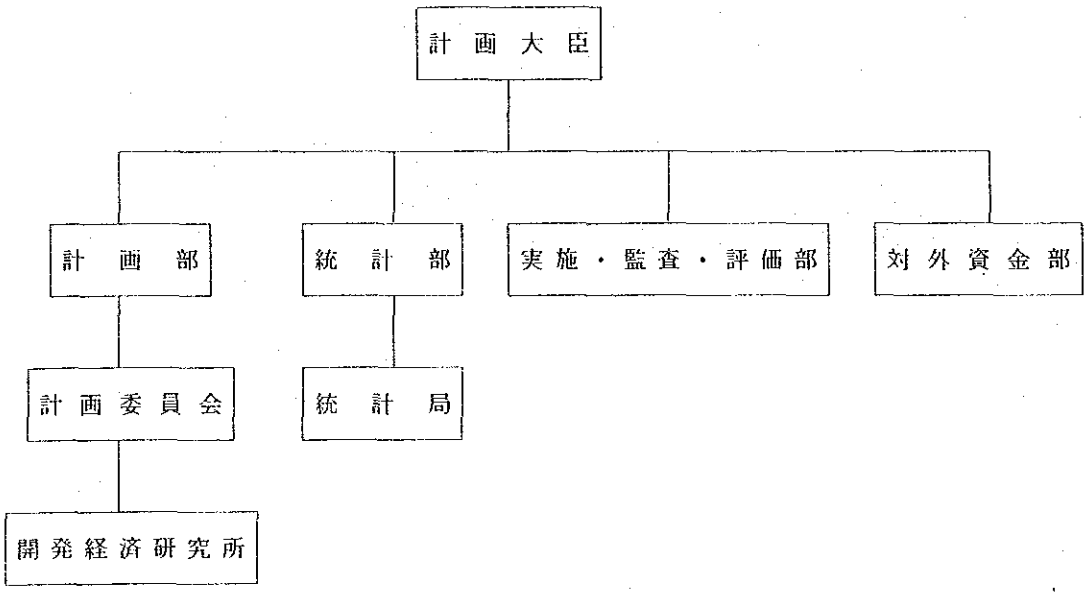
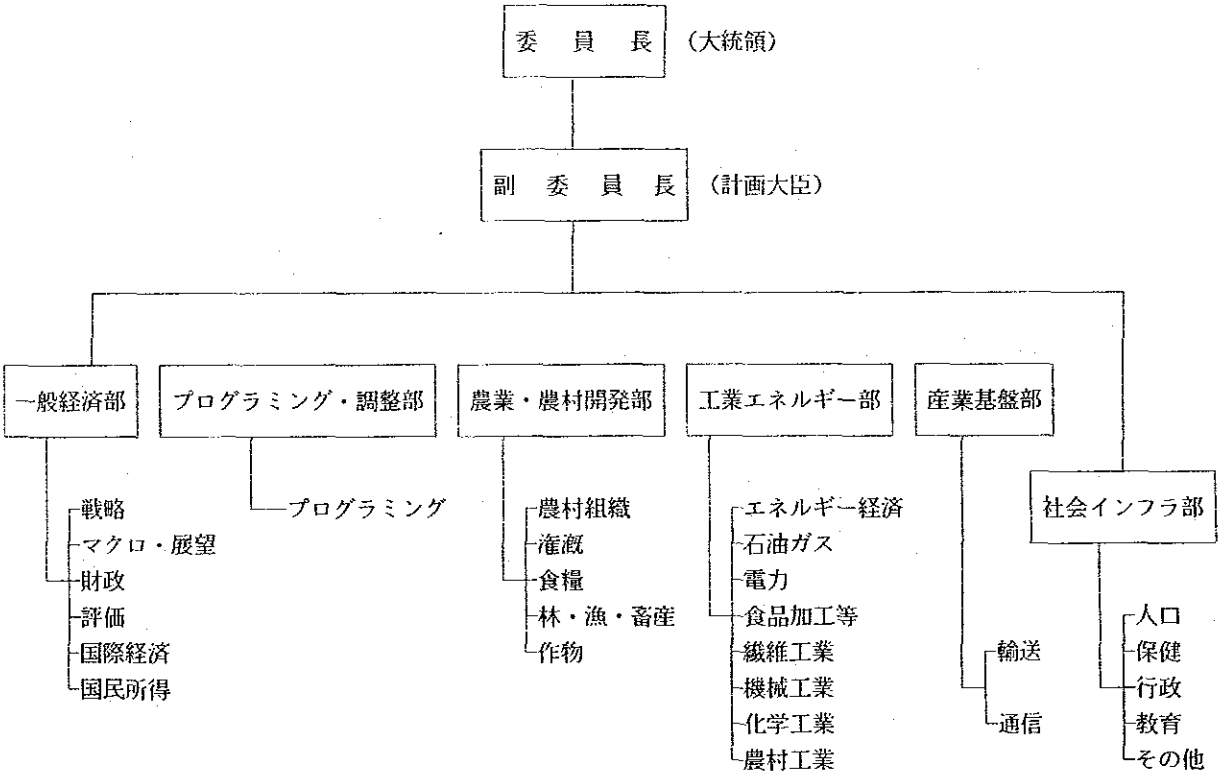


図1－4　計画委員会組織図



2．社会・文化

2．社会・文化

2－1　民族構成

バングラデシュは、第２次世界大戦後に独立した国としては、宗教の問題を除けば、比較的“民族問題”が大きな問題とならない珍らしい国であり、その点開発の援助のやり易い国といえる。（ここで民族とは、“周囲の人々と異なる言語を共有して、排他的な一体感を持ち、過去の歴史と現在・将来の運命を共同にすると考える人々の集団”と一応定義しておく。）

先ず言語的にいうと、その97～98％は多少の方言差はあるものの、Indo-Aryan系のBengali語を共有し、デーヴァナガリ系の文字を使用する。（但し文字が書け、かつ読める層は、20～30％以下と推定される。）例外となるのはChittagong Hill Tract に多く居住するChakma、Marma といった人々で、彼等はTibet-Burman系の言語を話す。しかし、そのバングラデシュ全人口に対する割合は、常に１～２％以下にとどまる。ただ Chittagong Hill Tractに関する限り、その人口は30～40％を占めるので、ある種の民族問題を生じさせる基盤となる。特にこの Chittagong Hill Tractの少数民族の場合、その生業、土地利用のあり方が通常のベンガル平地の農民と異なる（焼畑耕作等）ので、開発による利害の衝突が起こり易い。また身体の形態面からみても、これらの少数民族はモンゴル系の特徴を多くもち、その特異な服装と相まって、素人にも識別が可能である。

援助開発に関する言語について述べれば、

(1)　政府関係（郡レベルの上層迄）、都市・村落のインテリ層は英語を話す能力があり、援助側が英語を話す能力があれば、コミュニケーションが可能である。

(2)　これは、大英帝国当時から、パキスタン（1947～1970）当時にいたるまで多言語国家の時代があり、公用語として英語が用いられ、高等教育が英語で行われた故である。

(3)　独立後は単一言語（ベンガル語）の時代に入った事で、実用段階でベンガル語で用がすむ様になった事（98％以上がベンガル語使用者）、また独立運動が「多言語国家であったパキスタンよりのベンガル語使用部分の独立」という形をとった事により、ナショナリズムの立場からベンガル語の重要性が増した事で、高等教育もベンガル語で行われる場合が出始め、また政府公用語としてのベンガル語の地位も認められる様になった。

(4)　結果として、バングラデシュの人達の英語能力は著しい低下を示しつつある。従って援助側も、Union 行政権レベルの一般大衆に接する為にはベンガル語の知識を持つ事が必須となろう。

2－2　イスラーム教

バングラデシュとのかかわりを持つ場合、イスラーム教という要素を無視する事は出来ない。イスラーム教のあり方にはいくつかの時代的変遷がある。

2－2－1　イスラーム教の歴史的変遷（英領植民地前）

イスラーム教がこの地方に伝わったのは早く８Ｃに遡り、その伝導は商人によって行われた。13Ｃに至り Dhaka等、北西部・中部を中心としたイスラーム教教徒の「王権」が確立したが、イスラーム教が現在のバングラデシュ全域に主権を確立したのは1666年のチッタゴン征服以後の事である。

当初のイスラーム教は、Sufi（神秘主義的イスラーム）的性格が強く、ヒンドゥー教との混稀が行われていた。（Sufiについては後述）

イスラーム教の征服後、元々ヒンドゥー教徒・仏教徒が多数であったこの地方の人々のうち、最下層の人々が、カースト制の重圧から逃れたり異教徒人頭税を逃れる為にイスラーム教に改宗した。中層テクノクラート、ホワイト・カラー的役割を果すヒンドゥー教徒は、国家体制の中に組入れられてきた。

英国の植民地政策として行政職にヒンドゥー教徒を多用し、またヒンドゥー教徒も近代教育をよく学んだ。イスラーム教徒の上層は「主権者の地位を奪われた者」としての反感から植民地的教育に反発、また下層は、もともと教育をうける経済力がないという理由により、近代的教育の点でヒンドゥー教徒に遅れをとっていた。他方19Ｃの土地政策の改変により、多く徴税受負人的立場のヒンドゥー教徒が土地の権利を獲得した。

結果として非常に荒っぽい形でいうと、ヒンドゥー教徒＝都市居住＝大地主・商人・行政官、イスラーム教＝農村居住＝自作・小作・農業労働者・小商人という「宗教差と経済差」の重複した不幸な状況が生じた。

その間19Ｃに、ヒンドゥー教徒の中層に、反植民地的なヒンドゥー改革・復古主義がおこるのに対抗し、イスラームの側でも通常、 Wahabbiと総称されるいくつかの改革復古主義の波がおこり、その結果、混淆していたヒンドゥー教とイスラーム教が、教養・慣習の面で大きく分離し、相互に他者意識を強く持つ様になり、またヒンドゥー教・イスラーム教の対立が、地主対小自作という階級的色合いであらわれる様になった。

2－2－2　イスラーム教の現状（パキスタン以後）

現バングラデシュは1947年には東パキスタンとして、旧パキスタン国の一部を形成し、1971年にパキスタンから独立して、バングラデシュとなったわけであるが、この24年間の人々に与えた影響は大きい。例えば、変則的に東西に分かれた国家の東半分として出発した東パキスタンでは半独立国的に種々の行政組織がふくらんだし、また、従来はカルカッタの農業

後背地としてしか考えられなかったこの地方の工業化も1950年後半より、急速に進む事となり、農業以外の職種が増大した。しかしながら、本来こういった近代的非農職を占めるべき都市居住のヒンドゥー教徒は、分離時にインドへ移民したものが多かったので、結局、未だ経験不充分なイスラーム教徒がそういった職につく事が多くなった。それ故に、

(1) 既に技術をもっている者は、異例の昇進をとげる事となった。

(2) 取り得る職の巾が広くなった。

(3) 大地主であったヒンドゥー教徒が、移住時にその所有地を安く売却して行った為、それを買って社会的地位を上昇させるイスラーム教徒がかなり居た。

即ちイスラーム国家となった故に、イスラーム教徒が得たものは大きかったわけである。この「現実の利得」に裏打ちされた為に、国家創造の理念としてのイスラーム教が、より高い地位を人々の心の中に占める様になった事は否めない。村の中下層の特に老人層にはこういった経験に立って、バングラデシュ独立の後も、Pro-Islam の思考を持ち続ける者は多い。また、パキスタン当時の25年の教育は、Pro-Islam 、Anti-Indiaをその柱の一つとしていたわけで、その影響は、現在でも無視は出来ない。

こういったパキスタンからの独立は、言語問題・経済問題がからんだ東パキスタンの西パキスタンへの「不公平への反抗」から生じたものである。1971年当時には、言語・文化の点からみて、バングラデシュは西ベンガル州と一緒に一つの国家となるとか、インドの一州にバングラデシュがなるのではないかという意見もあったが、結果は、その様にはならなかった。即ち、バングラデシュのインテリ層は、もし再度インド側と（その一部とでも）統合されれば資本の大きさや、技術の高さ等の面で、自分達が現在バングラデシュでもっている様な特権的地位を確保出来ない事を知っており、また大衆の間に浸透した「Pro-Islam/Anti-India 」の教育の成果は、反パキスタン＝反イスラム＝Pro-India という単純な横すべりを許さなかった。

以上の状況が、独立当時既に存在していたにもかかわらず、インドの軍事介入によって独立を達成したムジブル・ラーマン大統領は、非宗教国家を宣言し、Pro-India の政策をとらざるを得なかった。その政権は1975年に崩壊、ついでたったジア大統領は、非宗教の理念を表向き徹回せずにイスラーム教寄りの政策をとり、Anti-Indiaを口にせずに Pro-Indiaにならない政策をとった。現在のエルシャド大統領もこの政策を踏襲しつつ、今回さまざまな理由で Pro-Islamの態度を表に出した訳である。これらの一連の動きはやはりバングラデシュ大衆の意向に沿ったものであったといえる。

しかし短かかったとはいえ、非宗教のイデオロギーは、独立後十何年は続いたわけで、その間に非宗教の方向へ動いた人々が、特にインテリの間に存在した事は否めない。

実は、イスラーム教徒の総人口に対する割合は、こういった歴史の動きをよく反映する。東ベンガル（現在のバングラデシュ）で、イスラーム教徒の数が50％を超えたのは、17C・18Cの頃と思われているが、それでも、1947年の印パ分離前後までは、都市人口としては、

ヒンドゥー教徒の数が50％を超えていた。

これが印パ分離の時に大きく変わり、全人口に対するイスラーム教徒は70％前後より80％弱に上昇し、また都市人口で50％を割っていた数値は、75％強にまで急増した。実はヒンドゥー教徒の数は、非宗教宣言をしたバングラデシュの成立前後より再度急減しつつあり、相対的にイスラーム教徒の割合は急増しつつある。この傾向は1980年代においても継続しつつあり、1960年代、約80％のイスラーム教徒の比率は1980年代半ばをこした現在90％を超える様になってきている。

つまり今迄は、イスラーム対ヒンドゥーの対立が不安要因であったのに、現在は急速に単一宗教化への方向をたどりつつある。技術援助・開発といった側面でも、この宗教的要因を無視する事は、依然として出来ない状況にある。

2－2－3　イスラーム教の現状

現在のバングラデシュのイスラーム教は

(1) その殆んどが、スンニー派ハナフィー法学派のイスラーム教である。

(2) 大別してイスラーム教に2種類あり、この地方で Wahabbiと呼ばれる改革復古派（分布としては、ダッカ、ファリドプールからコミラ、ノアカリ、チッタゴンといった東部地域に分布。ほとんどの地域でも多数派とはいえない。）と、それ以外のSufi的な人々（神秘主義的傾向が強い）（実はこの派が多数派といってよい。）である。

(3) ワハビー派は、コーラン・ハディスといった聖典により忠実な保守派で、聖人崇拝を禁止し、服装その他の慣習でも、イスラーム的なものをより強調する。

(4) スーフィー的派（現地の人は、このいい方を自覚していない）は、聖人崇拝（例えば、その墓の信仰）を行い、比較的にヒンドゥー教的慣習も用いられている。

(5) 現在、バングラデシュは、再度イスラーム教を国教とする事を宣言しているし、また、中近東の出稼ぎで成功したものが、方々のモスクを改築、あるいは新築の為の寄進をしている。また、中近東諸国が資金を出して、数多くの宗教会合が行われている。

(6) 以上の事象を見ると、一見、バングラデシュのイスラム教が、全体として高まりを見せている様であるが、現実はそうではない。

① 現政権がイスラーム国家宣言をした理由には、農村の保守派を味方として政権を安定化し、中近東からのオイル・ダラーを期待し、野党の分裂を促すといったようなことが考えられる。野党の分裂は、ムジブの娘は「非宗教国家宣言」をした父親の立場より、イスラーム国家宣言に反対せざるを得ない。他方もう一つの野党党主のジア夫人は、事実上ムジブの立場を捨ててde-facto的イスラームの立場をとった以上、これに反対はしにくい。そこで野党の分裂が生じ得る。即ち現政権が、例えばイランの様な非常に保守的なイスラーム化を狙う事は、先ずないであろう。

② パキスタン当時は宗教的会合がある場合には、相当な不信心者であっても、社会的

圧力で会合に出席せざるを得なかったが、現在は、宗教会合の数は増えても、頻繁に出席する人の数は限られていて、他方、全く出席しない人々の数も多い。即ち、信仰の強さの両極化が進んでいる。従って、今後洪水等の自然災害が継続しておこらない限り、国としての大衆のイスラーム過激化は起らないと考えられる。

(7) パキスタン当時と比較して相対的に力が弱まりつつあるイスラーム保守派は、現状にある種の不安感・不満感があり、より fanaticになる可能性があるので、東部都市を中心に注意深くふるまわなければならない状況も生じよう。（こういったfanaticismの実例としては、最近のチッタゴン市のサルマン・ラシュディー［『悪魔の詩』の著者］反対のデモの衝突、またダッカのバタ靴店のサンダル・デザインに関する騒動等をあげる事が出来よう。）

(8) 援助・開発に関していえば、宗教に関するテーマとしては、産児制限、イスラーム法にふれる事項（相続・扶養）、五行六信に関する事項の変更（例えば工場の１日五回の礼拝の禁止）女性の地位役割に関する変更等々があげられよう。この様な事項にかかわる技術援助に関しては、援助側でのイスラーム教にかかわる知識の修得が必須とされよう。

２－３　都市と農村

バングラデシュは、世界でも最も人口密度の高い国の一つで、その密度 699人／ km²は、日本の人口密度の倍以上になる。しかし、その分布という点からみると、少なくとも、1980年代迄は、都市への集中があまりみられず、人口が農村にはりついていた所にその特徴がある。パキスタン以前は、この地方はカルカッタの農業後背地であり、1901年には都市と呼ばれ得る人口 2万 5千人以上のものは、Dhaka , Chittagongの 2都市のみであった。その後小都市の漸増はあっても、急増は 1980 年前後以降にならなければ見られなかった。1981年には、人口2 万 5千人以上の都市数は58になっている。それと同時に、Dhaka は人口100 万人以上の大都市に成長し、その結果、従来（1961年迄）継続して 5%に満たなかった都市人口が、15%を超える様になったのである。

この結果、開発という点からみると、現在では従来にない新しい問題が提起される様になってきており、その第一は都市問題であり、スラム化、上下水道、衛生の問題等の解決である。もう一つは、Dhaka , Chittagongへの過度の集中を避け、どの様に地方中心としての小都市を育成して行くかという問題である。

２－３－１　バングラデシュ都市の特性

バングラデシュの都市の一つの特性は、その住民の不安定さと、人口における異常な性比である。

都市人口のうち男性の大多数は農村に家族を残して都市で働き、2ヶ月に一辺1年に一辺といった形で帰村する出稼ぎ形態が多く、青年～壮年（20～39才）の既婚者層の性比は、時に異常にアンバランスである。こういった形態の下、都市人口は極めて不安定で、出入りが極めて頻繁である。農村の人口のかなりは何らかの形で都会に出た経験のある者が多い。職種でも、農業－商業－工員等、セクターを超えて移動して行くのが普通であり、特定の職種に執着する度合は少ない。この原因は、都会における職の不安定さと、劣悪な居住環境、また保守的イスラーム教徒の居住 Needsの高さ（男女隔離の原則の下 2室が civil minimumとなる）等によるものである。

上記の出稼ぎ的な浮遊人口は、その利害・関心も不安定である為、開発にとって或る種の障害になる場合がある。例えば、農村に残る家族は、農地を小作に出す場合が多いが、その場合、自家消費を目的とした米作以外の耕作には興味を示さない場合が多い。刈分け小作が多いこの地域では、こういった浮遊小地主の狭い関心が、実際耕作者への技術移転の障害となる場合がある。逆に農村という立場からみると 1エーカー以下の土地所有の者は、それだけでは安定した生活を充分行えない為、たとえ現在農業に従事していたとしても、絶えずその利害・関心を都会に向けている。つまり、都会だけでなく農村も多くの「浮遊人口」をかかえているといってよい。

この様に、バングラデシュでは日本等におけるよりも、都市と農村の問題が密接に連動しているといってよい。この「都市に定着するでもなく、農村に定着するでもない」浮遊人口の存在、その利害と関心の不安定さが、バングラデシュの各地域における開発に極めて大きな障害となる。どの様にしてこの利害・関心を定着化するかが今後の問題となろう。つまり、現在のバングラデシュにおける「農村開発」を「都市の非農業的産業の開発」を考えずに独立に行う事は、実は不可能であるといってよい。

2－4　バングラデシュの東と西

地域的差異の問題を西北部（旧県として、ラングプール、ディナジプールラジシャヒ）と東南部（同様、チッタゴン、コミラ、アカリ）を比較して記述してみたい。

第一に自然環境でいえば雨量は（特に雨期）東南部に多く、西北部に少ない。地形的にいうと、西北部は20m-70m というバングラデシュとしては「異例に」高い土地がある。東南部は、これに比して、遥かに低平地である。

西北部には規模が大きい河川があるが、現在は、地表水が多くない。地下水位も、（井戸水で判断する限り 5m位と）低い。（日常用水は掘抜き井戸による所が多い。）これに対し、東南部では地下水位は結構高く、小さな河川や人工池が数多く分布していて地表水が多い。以上を反映して、東南部は植生が厚くしかも椰子・竹類が多く、これに反し西北部は植生が乏しい。

以上の諸条件は、当然の事ではあるが、土地利用に関わり、西北部は、乾期の農業にあた

っては、地下水をDeep tube wellでくみあげて利用する率が高いが、東南部は地表水をLow lift pump で汲みあげる方式が多い。（但し、実験県としてのコミラはＤＴＷの数が多い。）西北部は、大河河岸から、高地にいたるまでの Varietyに富んだ地形を利用して、米作のみならずジュート、小麦、野菜等さまざまな作物を作る事が出来るし、またそうせざるを得ない状況がある。これに対し、東南部は、溢水条件・地形の故に、米作率が高い。これにとどまらず、雨が少なく竹等の材料のあまり多くない西北部では比較的土壁の家が多く、東南部では竹を編んだ壁の家が多い。また、社会的な条件でも東南部と西北部には際だった差がある。

前にも述べた様に、東南部では、イスラーム教徒の率が高く、しかも原理主義的な多少 Fanaticなイスラーム教徒が多い。それに対し、比較的、西北部ではイスラーム教徒の率は低く、且つその宗教はスーフィー的である。一人のもっている土地が極めて分散しているといった条件も加わり、東南部では、「一人の小作が、数多くの小地主から土地を刈分け小作する」率が高くなる。

西北部では、大きな地主は農業に利害・関心を集中出来るだけではなく、自分でＤＴＷを取入れる財政的な余裕をもっている。また、「一人の地主に、多数の農業労働者・小作が関わる」といった日本に近い地主・小作関係が成立し得る基盤がある。

浮遊人口を多くもつ東南部は、古くから移民を送り出す地方として知られ、印パ分離前には、数十万人以上に及ぶ移民がビルマ等に出ていた。国内的にいえば西北部は、19Ｃ段階から、絶えず移民受入れ地方であった様である。

現在でもこの patternがある程度続いているが、その理由は、人口圧の差（特に西北部は、農業県として唯一人口に比して農業生産が高く、農業生産物輸出が可能になっている。）であり、また19Ｃより1940年迄は、西北部は西南部と並んで有数のマラリア猖獗地域であり、出生率が死亡率を下まわることもしばしばであった（現在は東部がマラリア地域になっている。）等々の複合が考えられる。

パキスタン分離以降の交通網の発達は、また、次の様な地政学的な変化をもたらした。一つは、ダッカ・チッタゴン等、東ベンガルの数少ない中小都市は、その重要性を増し工業化等も行われ、且つ、唯一の港湾都市チッタゴンと政治中心ダッカを結ぶ交通網整備等により、東南部とダッカにわたる地方では、農村と都市の間の人口移動の数は飛躍的に増大したが、他方、従来カルカッタという大都市に直結していた西北部は、それ自身にダッカ等に比すべき都市を持っていなかったが、先ず印パ分離でカルカッタから切離され、といって新たな政治中心であるダッカとは、橋のない大河を間にはさんで（東南部に比すれば）極めて農村的性格の強い地域として残っている。但し、近年はボグラ等小都市が数多くでてはいる様である。

西北部においては、村落は農業開発を実行しうる財力をもった。またその故に農業開発に利害・関心をもつ富農層があるが、それと同時に、農業開発それ自体には大きな関心を持ち

得ない数多くの土地なし農業労働者がいる。そこで、例えば行政単位別の組合を作る場合には、その中での上下の利害は全く衝突するし、上下を一緒にした組合を作れば、上層が自分の利益の為に組合をdominateするか農業中心に組合活動をすれば、大多数を占める下層は、興味を示さない。

逆に下層に焦点をあわせれば、組合は農業外の multi-purposeな形をとらざるを得ず、そうなれば上層は組合活動に興味を失う事になる。こういった状況の解決には、階層別に、それぞれの利害・関心に合わせた（特に上層の場合行政区分を越えた）複数の組合を作る可能性も考えてしかるべきであろう。

また下層に焦点を合せた場合、西部の工業化という事も考えられるが、この達成には様々の条件を満たす必要があり、早急の達成は難しい。即ちブラマプトラ川（政治・消費中心のダッカとの結びつき）やガンジス川（クルナの港湾都市との結びつき）の橋梁整備を含めた道路交通網の整備、電気、ガス、あるいはこれにかわる石炭等の開発、その上にたった都市における工業整備等である。

これに対し東南部にあっては、行政区分内の利害・関心が比較的に均一化しているので、行政区分を単位とした組合の設立は可能である。また、ダッカ・チッタゴン等、既に工業化された諸都市があるので、その実績の上にのった工業開発により、「浮遊人口」を固定化する事に成功しさえすれば、農村の開発もうまく行く可能性が高い。

2－5　女性の地位・役割

イスラーム教徒社会であるバングラデシュの女性の地位は極めて特殊なものとなる。イスラム教徒社会では、パルダという男女隔離の制度があり、成熟したイスラーム教徒の女性は、余計な性的興奮をおこさない為に、近親者でない異性に姿形をみせない様にすることが要求され、その為、世の中は、性に応じた生活領域の分業が行われる。

そこでは、女性は、家事・育児の領域が本来の仕事として割り当てられる。

こういった制度は「人間の性の欲望は強いもので、放っておけば、乱婚から色々な社会的な混乱がおこる」といったイデオロギーに支えられたものであるが、そのもう一つの表現として、「成熟した男女は、過急的（速やか）に結婚して、その欲望の適法な開放を計るべきである」という早婚の現象が出てくる。この場合、男は「妻と未婚の子供を扶養する義務」があるので結婚が遅れるが、女子は「扶養される権利」を持つものとして初経＝成熟と考えられている。従って、1960年代までは、村の女子の初婚年令は、大体13～４才であった。現在は民法改正の故もあってか、16～８才まで上っている。結婚それ自体は、本人の意志によるものとされても、現実には親の意向による相手選びが行われる。その意味でのMal-adjustが生じる。結婚して主婦となる時期が早い為、また子供を生む時期が早い為、女子の就学率は低くなる。従ってその文盲率は高い。そうでなくともパルダの故に、初経以降の女子が男子学生と同席する事には、社会的に抵抗が生じる。ほぼ２年毎の割合で子供を続けて生むが、

全体に栄養が悪いので、前の子供を生んで体力が回復しないうちに次の子供を生むので、体力がじり貧的に低下して、かつては20才位で死亡する女子が多かった。現在その死亡率は低下してはいるが、この年令層が疾病に対する抵抗力が低いという状況にはかわりはないものと考えられる。

イスラーム教の法の下では、女子も男子と同様独立した経済的人格を所有するものとされており、女子は男子の半分ではあるが、相続を受ける権利がある。（夫の父・母がいないとして妻は、子供より先に夫の遺産の 1/8を受ける。残りが男の子２：女の子１の割合で分割される。）

イスラームの立場としては、「女子が稼ぐ」事は決して禁止されていない。ただ、先述のパルダの制度の故に「不特定多数の異性のいる所へ出る」事は望ましくないとされるので、その職種は著しく制限される。こうして女子の稼いだものは、理論的には、女子個人のものであり、必ずしも夫に渡したり、家計に組み入れる必要はない。

女子が伝統的社会の中で許される職種は、例えば女子が表に出ないですむ株式投資の様なもの、出来るだけ多数の他人の男にあわないですむ様な職種即ち家事使用人、農作業のうち、家の囲いまたは集落の中でする事が可能なもの。例えば稲の脱穀等といった極めて限られた領域になってしまう。

女子労働力の開発という問題は、上述の様に、イスラームの教義（その中でもかなり根本的なもの）に深くかかわって来るものであり、その急速な改変の試みは、「全信仰体系に対する全面的チャレンジ」と受取られ、村人の感情的な反発を買う恐れがある。従って慎重な対応を要求される。はじめは伝統的枠組の中で実現可能なものに焦点があわされるべきであろう。例えば、家々の領域内で実行可能な養鶏／家鴨、また集落の池における養魚等は、現行の慣習に反することなく女子が行い得る生産活動である。また、集落内での果樹栽培のプロセスの中にも女子が実行する事が可能なものがあろう。

こういった女子に焦点をあわせた職業教育は、男子を中心とした他のプロジェクトと切り離して、「選別的に」女子のみが参加するプロジェクトとして行なわれる事が望ましい。技術指導者は女でなければならない事はいうまでもない。一般にいって、バングラデシュの農村では「農村社会」という一つの有機体があるというよりは、男性・女性が、「異なった価値観、異なった行動様式をもって」別々に動いていると理解して対処する方が、援助の実施をスムースにするものと考える。

また、階層に関係なく無差別に行われる職業教育、また不用意な「生産活動での男女平等の主張」は、現段階では慎むべきであろう。現在のバングラデシュでは、職の数は少なく、職にあぶれている男子も多い。そこへ大勢の女子技術者が入る事は、その分何人かの男子が職場より押し出されるという事を意味する。もし、無差別に女子に職業教育がなされるとすれば、成功して職場に入る女子は多く上層・中層から現われるに違いない。結果として、上層・中層は、夫婦共稼ぎで益々経済的に楽になる事になる。（現実に大都市ではこの傾向が

起こっている。）逆に下層の男は、もし、その様な女子がいなければ獲得出来たであろう職を失うことになる。即ち、下層の経済的地位は益々下がるという結果を招き、経済格差を広げるだけという結果となる。従って女子における一般教育・就職教育は、下層に焦点をあてて行われるべきである。

また女子の教育（就職教育を含む）を実践する場合、学校（Training Centre)を建てて女子の受入れを期待するといった受身の態度では、計画は成功しない。女子は ①育児・家事があり、②パルダを破って外を出歩く事に社会的制裁を受ける立場にあるので、自由に行動出来ないからである。所謂グラミン・バンク方式をとり、trainer/teacher が集落の中へ入り、on the spotで教育を行なう事が望ましい。その際ＢＲＡＣ(Bangladesh Rural Advancement Committee）等の行なっている様に、女子／主婦の生活時間を調べ、その暇を見て行うべきであろう。

その際の教育内容は、第一段階では、

①読み書き算盤 ②養鶏（家鴨）等の実学 ③衛生・栄養指導等に止め、

④産児制度 ⑤女子の民法教育

等は数々のprojectsがある程度成功して、村人の間にagentsの信用が高まった後に教育に着手すべきであろう。

本来イスラーム教にあっては、女性の法的地位はかなり高い。しかしながら、パルダの制度と早婚等の故に、女子の文盲率が高く、且つ教育がない。女子が役所・裁判所等に気易く出歩くことが出来ない。大体が夫の親類で占められている集落に嫁入るため、嫁入った女子が、集団の圧力を受け易い。嫁が（集落内婚ででもなければ）実家に接触出来る機会が少ないといった状況があり、現実に女子が法的権利の知識を持つ事が出来なかったり、また、権利を行使する事が出来ない状況がある。

もっと具体的にいうと、女子に通常おこる問題は、イスラム教徒の間では、結婚の時に、婿が嫁にMahrという金を払うのであるが、その額が高額で、現実には未支払い部分が多くなる。これは、夫の妻に対する借金として考えられ、夫が自分勝手な理由で妻を離婚しようとする場合にはこの未払い部分を妻に払わなければならない。また、夫が死亡した場合には、遺産の相続に先んじて、他の借金と同様にその支払いが行われなければならないが、これが行われない場合があり得る。（それが慣習的になっている所では夫の側からの離婚がしやすくなり、離婚の数が増える。）

法的には、夫の死亡に当たって、（夫の父母がいないとして）妻は遺産の 1/8をとり、残りを男の子 2、女の子 1の割合で分けるが、1970年代迄は、妻の取り分は、男の子が、女の子の取り分はその兄弟が管理し、次第に所有権を獲得していく慣習があった。しかし、現在一人当たりの耕地が少なくなって、この面での土地抗争（法と習慣の相克）が増えつつあり、この面での女性の権利の擁護も必要になろう。

また、多くの女子が直面するのが頻繁な離婚の問題である。イスラーム教徒の間では、結

婚は個人間の社会的契約であり、その自由意志でいつでも破棄出来る事になっているし、離婚もまた再婚もけっして恥とはされない。但し、パルダの故に女子が労働しにくい状況があるので、離婚によるダメージは女子の方に大きい。実家の扶助は、土地の兄弟への擁護がしにくくなり、且つ、結婚時に女子が婿方に持参する量があがりつつある現在（Mahrの逆）、あまり期待出来なくなっている。

結果として、女子に関しては、経済面以外に法律相談所兼教育・離婚または虐待された女子の駆込み寺・職業教育の様な援助が行われる事が望ましかろう。

女性に関する問題のもう一つは、その健康と衛生面にある。1950年迄の女性の死亡を見てみると、幼児・老人と並んで20歳代の死亡がかなり多かった。

その理由は、15歳位より子供を産み、体力が弱るが、栄養が悪くて仲々回復しない。そのうち、１・２年で次の子を産むという形で体力がじり貧になって、子供を２～３人産んだ20代に何の病気であれ死亡する事になる。その栄養補給がきかない理由は、この社会での食事は、先ず男子が食べて後に女子が食べるので、栄養分のあるものを男子が食べてしまって女子の栄養が悪くなる。

パルダの制度の故に女子は市場に行く事が出来ず、男子が買物に行き、自分の好みのものを買う等である。従って、ある調査によるとおかずの決定権のある出稼ぎ家庭の妻の栄養の方が、夫が在村する妻の栄養より「よい」という結果がでている。

Ⅲ. 現状分析

Ⅲ. 現 状 分 析

<目 次>

1．マクロ経済 …… 65

2．開発計画 …… 77

3．農業 …… 85

4．農村開発 …… 99

5．工業 …… 113

6．資源・エネルギー …… 129

7．インストラクチャー …… 145

8．洪水・環境 …… 161

9．保健医療・人口 …… 173

10. 人的資源 …… 191

11. 援助分析 …… 201

図表リスト目次

表１－１　人口密度の国際比較（1985年）…… 71
表１－２　主要マクロ経済指標 …… 71
表１－３　国際収支 …… 72
表１－４　輸出の構成 …… 72
表１－５　穀物供給の動向 …… 73
表１－６　中央政府財政赤字の推移（81～87年）…… 73
表１－７　アジア主要国の国内貯蓄率 …… 74
表１－８　貯蓄・投資ギャップ …… 74
表１－９　雇用の変化パターン …… 75
表２－１　計画期間別の経済成長率の推移 …… 83
表３－１　国際比較からみたバングラデシュ農業の特徴 …… 96
表３－２　農業部門の経済成長率（1973年固定価格）…… 96
表３－３　農業就業人口 …… 97
表３－４　国内投資に占める農林水産業のシェア …… 97
表３－５　農業部門の限界資本産出比率の推移 …… 98
表４－１　SOURCES OF CREDIT …… 112
表５－１　ＧＤＰ等の年間成長率及び構成比 …… 122
表５－２　バングラデシュの貿易の対ＧＤＰ比，貿易の年平均成長率 …… 123
表５－３　バングラデシュの輸入構造（低所得国・中所得国との比較）…… 123
表５－４　商品別輸出構成比 …… 124
表５－５　商品別輸入構成比 …… 125
表５－６　工業部門業種別生産指数（1973／74＝100）…… 126
表５－７　バングラデシュの小企業・家内工業の成長 …… 127
表６－１　電力設備推移 …… 139
表６－２　一次エネルギー需給構造 …… 139
表６－３　天然ガス埋蔵量 …… 140
表６－４　天然ガス部門別消費構造 …… 141
表６－５　エネルギー価格体系 …… 142
図６－１　天然ガス輸送体系 …… 143
表７－１　付加価値からみた交通部門の構造 …… 158
表７－２　道路交通の推移（81－86年）…… 158
表７－３　交通の貨物別需要構造とその推移 …… 159
表７－４　チッタゴン港とモングラ港の現状と動向 …… 159

表７－５　６２県庁所在地上水道整備状況 …… 160
表７－６　将来人口予測と上水道普及率（計画） …… 160
表８－１　過去の主な洪水と被災面積 …… 171
表８－２　1987、1988年の洪水の被害状況 …… 169
表８－３　バングラデシュのマングローブ林の面積 …… 169
表８－４　Chakaria Sundarbans の土地利用 …… 170
図８－１　バングラデシュにおける洪水常襲地域 …… 171
図８－２　バングラデシュにおける国内大河川の月平均流出量 …… 171
図８－３　気象情報の流れ …… 172
表９－１　バングラデシュ国の主な保健指標 …… 185
表９－２　主な死因（1975－78年の調査による） …… 185
表９－３　性別による平均余命差（1986年） …… 186
表９－４　医療施設と病床数 …… 186
表９－５　主な保健医療教育施設とアウトプット数 …… 187
表９－６　家族計画実施率と方法のシェア …… 187
表９－７　保健・人口部門中央政府支出額と総支出に占めるシェア …… 188
表９－８　世銀（ＩＤＡ）人口・家族保健プロジェクト概要 …… 188
表９－９　米国（ＵＳＡＩＤ）の人口・保健援助 …… 188
図９－１　農村保健施設と組織 …… 189
表10－１　小学校教育の現状 …… 196
表10－２　公教育機関と学生数（1988年） …… 196
表10－３　職業訓練学校と学生数（1988年） …… 197
表10－４　第３次５カ年計画における予算配分 …… 198
図10－１　バングラデシュの教育制度 …… 199
表11－１　対バングラデシュ政府開発援助の動向 …… 210
表11－２　対バングラデシュ政府開発援助の動向 …… 211
表11－３　アメリカの対バングラデシュ援助実績 …… 212
表11－４　カナダの対バングラデシュ援助実績 …… 213
表11－５　西ドイツの対バングラデシュ援助実績 …… 214
表11－６　日本の対バングラデシュ援助実績 …… 215
表11－７　各国援助機関・国際機関の人員数 …… 216
表11－８　我が国のバングラデシュ向け無償資金協力 …… 217
表11－９　我が国のバングラデシュ向け有償資金協力 …… 218
表11－10　我が国の無償資金協力とプロジェクト方式技術協力 …… 219
表11－11　我が国の有償資金協力　プロジェクト所在図 …… 220

図11－1　米国国際開発庁（ＵＳＡＩＤ）…… 221
図11－2　カナダ大使館 …… 222
図11－3　英国大使館 …… 222
図11－4　世界銀行 RESIDENT MISSION IN BANGLADESH …… 223
図11－5　世界食料計画（ＷＦＰ）…… 224