

( B0463006 )

2006 年度

学位論文

NGO と住民

バングラデシュ・ハティア島における NGO の軌跡

NGOs and Local People:

A Case Study of Hatiya Island in Bangladesh

外国語学研究科 地域研究専攻

博士前期課程

日下部 尚徳

KUSAKABE Naonori

## 目次

はじめに.....	1
<b>第 章 Civil Society と NGO.....</b>	<b>3</b>
第 1 節 Civil Society 論の系譜.....	3
第 2 節 Civil Society の非政府性・自発性・非営利性.....	6
第 3 節 NGO の定義.....	7
第 4 節 バングラデシュの NGO.....	10
<b>第 章 ハティア島.....</b>	<b>15</b>
第 1 節 ハティア島概観.....	15
第 2 節 住民の暮らし.....	22
第 3 節 ハティア島の自然災害.....	24
第 4 節 人々の災害への取り組み.....	29
<b>第 章 ハティア島の NGOs.....</b>	<b>35</b>
第 1 節 ハティア島の NGOs.....	35
第 2 節 大手 NGO のプレゼンスの低さ.....	43
第 3 節 ハティア島の NGO とマイクロクレジット.....	46
第 4 節 NGO のスタッフは誰か.....	48
第 5 節 マイクロクレジットは誰のためか.....	49
<b>第 章 ハティア島のローカル NGO 「DUS」.....</b>	<b>52</b>
第 1 節 DUS 代表アラム・ロフィックのライフヒストリー.....	52
第 2 節 DUS の発展史.....	55
第 3 節 マイクロクレジットと外国ドナーが DUS に与えた影響.....	62

第 章 住民と DUS.....	63
第 1 節 DUS における意思決定.....	63
第 2 節 Civil Society と DUS.....	66
第 3 節 住民からみた DUS.....	71
第 4 節 意思決定への住民参加 ロジャー・ハートの「参加のはしご」 .....	71
終章.....	75
第 1 節 Civil Society 論における DUS の位置づけ.....	75
第 2 節 終わりに.....	80
謝辞.....	81
参考文献.....	82

## はじめに

私とバングラデシュとの出会いは日本の国際協力 NGO、シャプラニール＝市民による海外協力の会（以下シャプラニール）の主催したスタディーツアーに参加したことに始まる。このツアーでは、主にシャプラニールの活動を見てまわったが、バングラデシュの気温と湿気、独特のにおい、そして慣れない食べ物で、終始体調を崩しっぱなしであった。しかし、そこでの体験を通じて、私の中での NGO に対するイメージが大きく変わったことを記憶している。訪れる前の私の中での NGO に対するイメージは、「小規模」「過激」「反政府」「ボランティア」といったものであったが、バングラデシュでは全くその逆で、万単位のスタッフを抱える NGO がいくつも存在し、日本では 15 人のスタッフを抱えるに過ぎないシャプラニールですら、現地では 100 人以上のスタッフ（2000 年当時）と共に活動を行っていた。また、活動内容も最貧困層の住民に対する福祉サービスの供給から、学校や病院の運営、小規模金融（マイクロクレジット）の提供など多岐にわたっており、そこで働くスタッフたちは海外の大学の修士号を持つような、高給取りのエリートたちであった。このような経験から、バングラデシュにおける NGO というのはいったいどのような存在なのだろうかという率直な問いが私の中に生まれた。日本においては、国家や市場が果たすべきと考えられている領域にまで及ぶバングラデシュの NGO の活動は、一般的な NGO の定義や、NGO が属すると考えられている Civil Society<sup>1</sup>領域の定義にはうまくあてはまらない（第 2 章および終章参照）。

本論では、どのようにしてバングラデシュの NGO が、現在のような広範囲にわたる社会的活動を担うようになっていったのか。そして、このような活動を、民主的な選挙を経ることもなく、また、市場原理にも属さないような組織が勝手に行うことがなぜ可能なのか。どのようにして自らの正統性を示し、住民に認められる存在になったのか。その中で、NGO と住民、Civil Society の関係はどうなっているのかを考察することを目的としている。

以上を論ずるにあたり、本論ではバングラデシュ・ハティア郡ハティア島の NGO、Dwip Unnoyan Songstha（ベンガル語で「島の開発組織」の意味。以下 DUS）を分析対象事例として採り上げたい。初めてバングラデシュを訪れてから 5 年後の 2005 年に、私はこの DUS で 1 年間働きながら活動を見せていただける機会に恵まれた。ハティア島は 30 万人以上の人口を有するバングラデシュで 2 番目に大きな島だが、サイクロンの通り道に位置し、また土壌浸食の被害も絶えない事から、住民は常に自然との戦いを余儀なくされている。そのため、実生活の面も本土に比べて厳しい状況にある（第 2 章参照）。

このハティア島においても、NGO は本土同様に広範囲にわたり活動を展開しており、住

---

<sup>1</sup> 日本語の「市民社会」は、英語の Civil Society の概念をもとに邦訳したものであり、またバングラデシュにおいても Civil Society をベンガル語訳した「Shushil shomaj」をもとに現地調査を行なったため、本論では Civil Society を英語表記のまま扱う。

民の生活に大きな影響を与えている。島全土をカバーするマイクロクレジット事業はもちろんのこと、島の約半分の教育機関の運営、診療所や図書館、児童館、最新のコンピューター・センターの運営も NGO によって行われている。この地域の NGO の特徴は、ハティア島の住民により設立され、ハティア島周辺でのみ活動するローカル NGO が活発に活動している一方で、全国規模で活動を展開している NGO が積極的に活動を行っていない点にある。その要因は何であるのかを第 4 章では分析したい（第 4 章参照）。

ハティア島の NGO の中でも特に突出した存在なのが、最も古い歴史をもち、島最大の規模をほこるローカル NGO、DUS である。DUS は 70 年サイクロン・71 年の独立戦争後に行われた赤十字による復興事業のボランティアだったメンバーの一部が、外部からの支援に頼ることなく、自らの力で復興を成し遂げようとの思いから設立された NGO である。バングラデシュ NGO の特徴の一つに、カリスマ的リーダーの存在があるが、DUS も例外ではない。第 4 章では、DUS の発展過程で、現在でも事務局長として舵をとるロフィック（Alam Rofique）の果たした役割を考察し、DUS がいかんにしてハティア島を代表する NGO に成長していったのかをみてゆきたい（第 4 章参照）。

第 4 章では、DUS が自らの正統性と住民に対する説明責任を果たす上で、どのような意思決定方法を採用しているのかをみてゆくことにより、DUS がいかんにして活動の中に住民を巻き込んでいるのかを考察したい。また、その過程でハティア島の NGO と住民、Civil Society の関係を明らかにしたい（第 4 章参照）。

## 第 章 Civil Society と NGO

国際社会は依然として主権国家中心のシステムから成り立っているが、国境を越えて甚大な被害を及ぼす環境問題や、国家の枠組みにとらわれずグローバルに活動する多国籍企業の規制、国家の庇護を受けられない人々の保護など、国家が排他的かつ独占的に処理するには大きすぎる問題があることは否めない。

また、グローバル化の進展にともない、「市場の失敗」<sup>2</sup>が世界に与えた影響は小さくない。国家間の貧富の格差は拡大し、国家内におけるそれも拡大傾向にある。世界の富は国境を越えて一部の人間、企業に集中し、貧困はアジアやアフリカ諸国に蔓延している。それにより、世界が持つものと持たざるものの二極対立的な様相を呈してきており、「市場の失敗」が国家を巻き込む紛争を生み出す要因となっているケースもある。

Civil Society は、このような国家や市場の枠組みでは対応することのできない問題に取り組むことのできる、第 3 のセクターの集合体として近年注目されている。山本正の言葉を借りるならば「新しい公益の担い手としての Civil Society」であり[山本 2005]、坂本義和はそれを「市民の世紀」と表した[坂本 1997]。その主体、活動領域、役割については多説存在するが、ここではまず Civil Society の理論的發展を考察していきたい。

### 第1節 Civil Society 論の系譜

Civil Society の歴史を遡ってみると、古代ギリシャのポリスに行き着く。そこでは、すべての市民が政治共同体としてのポリスの活動に参加していたため、Civil Society = ポリス（国家）という図式が示される（図 1 - 1）。しかし、ここでいう市民はポリスを守る戦士たりえる成人男性に限定されており、女性や子どもは含まれていない。また、ポリスは市民と奴隷、市民ではない在留外国人という厳格な身分制度の下に成り立っており、全盛期 20 万から 30 万いたといわれるアテネの総人口のうち、奴隷が約 10 万人いたのに対して、市民は 4 万人程度と推定されていることから[佐伯 1997: 106]、市民がいかに特権階級的身分であったかがわかる。

< 図 1 - 1 > 国家 = Civil Society

---

<sup>2</sup> 様々な財・サービスの市場において、需要と供給が等しくなるように自動的に価格が調整されるという市場メカニズムによって、資源の効率的配分が達成されないことをいう。これにより、貧富の格差の拡大、失業の増加、投機経済の横行、生態系の悪化や公害などが世界規模で広がるとされている[西川 2004]。



出所) 筆者作成

西欧での近代国家成立以後は、国家の拡大と民主主義の発展にともない、Civil Society は国家そのものから、市民の代表者によって運営される国家に対するチェック機能を有する集団へとその概念を変化させていった。その契機となったのが、市民革命といわれるイギリスの近代革命と、フランス革命であったとされている。ここでの市民は有産者階級、ブルジョワジーであり、まず彼らが絶対的権力をもった王権と、特権的貴族階級に対して自らの権利を主張した。次に、この権利が社会不安・生存不安を感じた都市民衆、農村の小農民ら労働者大衆の民衆運動によって、社会全体にまで拡張された。このようなマルクスのいう階級対立を通じて、国家と対峙する存在、国家から自由を確保するためのシステムとしての Civil Society が誕生したといえる。

また、このブルジョワジーによる市民革命の背後には、資本主義の発展という経済的要素があった。篠原一が「一八世紀前後、市場経済が発展し、国家から社会が分離するという状況が訪れたとき、国家から自立した市民社会という発想が生まれた。従ってこの時代の市民社会には経済（市場）機能が含まれ、スミスやヘーゲルの市民社会論のように市場機能が強調されるものとなった」と指摘しているように[篠原一 2004: 94]、資本主義を促進し、経済活動によって力をつけたブルジョアジーによって確立された Civil Society の中には、前提として市場が内在されていると考えられる（図 1 - 2）。

< 図 1 - 2 > 国家と Civil Society



出所) 筆者作成

しかし、1970 年代以降のグローバリゼーションの急速な拡大に伴い、その影というべき「市場の失敗」という問題が生じた。西川潤は「グローバリゼーションは、営利動因で行動する多国籍企業によって推進されている。その結果、『市場の失敗』と言われるような、経済集中、地域や貧富の格差、破産や失業、投機経済の横行、生態系の悪化と公害等を世界大に拡げる傾向がある」と指摘している[西川 2004: 52]。こうした状況から、ハーバース

ス、坂本義和らが主張する、18 世紀においては内在されているとされていた市場を Civil Society から切り離し、国家・市場・Civil Society という三領域で論じる Civil Society 論が脚光をあびることとなった。ここに、市場至上主義の行き過ぎを監視し、市場の失敗によって起こる様々な問題の是正を計る主体としての新たな Civil Society が誕生したといえる（図 1 - 3）。

< 図 1 - 3 > 国家・Civil Society・市場



出所) 筆者作成

このように、Civil Society 論は国家 = Civil Society から、国家から Civil Society が独立する事による二領域化を経て、現在の三領域化にいたったと考えられるが、市場を Civil Society の中に含めるのか(二領域か三領域か)という点に関しては、いまだに Civil Society 論の最大の争点であり、その見方は対立している。

また、このような Civil Society 論は西欧的な概念でありバングラデシュにおける Civil Society の概念とは異なると考えられる。バングラデシュにおける Civil Society 論については、後ほど展開を試みたい。

## 第2節 Civil Society の非政府性・自発性・非営利性

以上のことから、Civil Society は国家や市場との対概念であり、その存在は両方、少なくとも国家の存在を前提としていることがわかる。つまり、Civil Society が働きかける対象は国家の制度・政策であり、行き過ぎた市場である。また、Civil Society が行う開発<sup>3</sup>・福

<sup>3</sup> 開発という概念には経済成長を開発の主目的とする「経済開発」と、栄養・保健衛生・教育など社会分野の質的量的改善を目的とする「社会開発」、人間一人一人の選択肢の拡大を目的とした「人間開発」などを含む。Civil Society やその構成要素である NGO が行う開発は、それらを国家の強制力や、市場の原理によってではなく、人々の自発性によって、人々のために実現することのその特徴がある。そのため、開発の内容が経済開発なのか社会開発



祉活動は、国家の手の届かないところ、つまりは本来国家がやるべきところを対象としている。そして、一方でそのような活動をする自由を Civil Society に保障したり抑圧したりするのもまた国家である。その意味で、Civil Society の意義は国家との関係において最も強調され、その国家の運営機関である政府に対する対概念として、自立的な「非政府性」が強調されると考えられる。

また、通常 Civil Society 論における Civil Society は、NGO や NPO に代表される市民活動などの第 3 セクターによって構成されると理解されているが、国家を構成するパブリックセクターや市場を構成するプライベートセクターと本質的に異なる特徴はいったい何なのであろうか。ノーマン・アポフはこれら 3 つのセクターの違いは、目標を達成するためのインセンティブの違いであるとしている。つまり、第 1 の国家を構成するパブリックセクターは、官僚的機構と強制力を前提とした意思決定をその特徴とし、第 2 の市場を構成するプライベートセクターは、市場原理を前提とした個人の私的利益の追求をその原動力としている。それに対して、Civil Society を構成する第 3 セクターは、活動の「自発性」にその特徴があるとしている。ここでは人間関係は相互依存的であるという前提に基づき、自発的な意思決定は、自己利益だけでなく公共の利益の達成もその主たる目的となされる[Norman 1993: 610-619]。つまり、行動へのインセンティブが権力や功利主義に左右されない自発的なものであるからこそ、自らの利益だけでなく、公の利益までも視野にいった活動ができるのである。その意味で、第 3 セクターでは組織の「自発性」と「非営利性<sup>4</sup>」が強調されると考えられる。

このように、Civil Society 論における Civil Society の存在は、国家（政府）を前提としたうえで「非政府性」と、そのアクターにおける活動の「自発性」「非営利性」のもとにあるといえる。では、このような Civil Society において、NGO はどのように位置づけられるのであろうか。

### 第3節 NGO の定義

NGO とは何かという質問に対する簡潔かつ明確な答えは存在しない。それは、日本語で非政府組織と訳されることからわかるように、NGO という言葉が意味するところが、政府ではないという程度のものであるため、様々な団体<sup>5</sup>が自分たちの都合のよい形でこの言

---

なのか、人間開発なのかは問われないが、国家や市場原理が主導する経済開発が、国家の経済成長のみを追及しがちなことに対するアンチテーゼとして、社会・人間開発の分野でその役割が期待されている傾向がある

<sup>4</sup> ここでいう非営利性は、市場を構成する利潤動機の企業との対比において特に強調されるが、事業利益を出資者に配分をしないというだけの意味であって、Civil Society を構成する第 3 セクターが収益事業を営むこと自体にはなんの問題もない[入山 1998]。

<sup>5</sup> NGO を文字通り解釈すれば、近年の Civil Society 論の一構成要素である市場で活動する私企業や、報道記者・弁護士・医者などが組織する職能団体、労働組合、協同組合、宗教団体、政党、社会運動団体、婦人会や老人会などの大衆組織、住民自治組織などをも含んで

葉を使ってきたことにその原因がある。

そもそもの語源をたどると、NGO は国連が政府以外の民間団体との協力関係を築くために、国連憲章第 71 条で使用した用語である。同条項は「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体 (Non Governmental Organizations) と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことができる。」と規定し、これにより、公式に NGO が国際連合と協議的地位に立つ道が開かれた。この時点における NGO の定義は、国家や国際機関ではない民間の組織で、国際的な事項について国際連合と協議ができる資格をもった団体ということになる。その後も国際連合は経済社会理事会決議 1996/31 で、NGO に対して「政府機関または政府間の合意によって設立されたものでないすべての団体をいう」という消極的な定義を与えるにとどまっており、このことがいまだに NGO に広く認められた定義が存在しない原因となっている。そのため、NGO を論じる際は、その対象に応じて定義を明確にしておく必要がある。

日本では NGO という言葉が「国際協力に携わる民間の非営利団体」という意味合いで使われ、国内で非営利活動を行う NPO (Non Profit Organization) と区別されることが多い<sup>6</sup>。しかし、この定義は本論で扱うバングラデシュにおいては意味を持たない。バングラデシュを始めとする、いわゆる「途上国」と言われている国々は、海外からの援助や協力の受け手であり、現地の NGO と呼ばれる団体が必ずしも国際協力に関係しているわけではないからだ。それらは、特定の地域で、災害時の緊急支援や復興、保健医療や社会福祉、生活水準の向上、女性・環境・人権問題などの活動に携わっている団体であり、どちらかといえば日本で言うところの NPOの方がそのイメージに近い。

このような途上国といわれる国々における NGO の実情から、本論では NGO を大橋のいう「財やサービスを原則として無償で他者である社会的弱者に提供することを主な目的として、自主的かつ継続的に活動を行う民間の非営利団体」とおおまかに定義した上で分析を試みたい[大橋 1995: 82]。

この定義を構成する要素は、重富のいう NGO の六つの条件 非政府性、非営利性、自発性、持続性・形式性、他益性、慈善性で説明することができる[重富 2001: 17-19]。

まず、大橋のいうところの「民間」は、「非政府性」で説明することができる。これは、NGO がその名の通り、政府から自立した民間の組織であり、政府の意思から独立して意思決定をできることを意味している。

次の、「非営利性」は大橋・重富の両者に共通した言い回しであるが、NGO の活動が利潤を追求する営利目的ではないということを示している。ここでの営利目的ではないという

---

しまう。

<sup>6</sup> NGO がとることができる法人格が NPO 法人であることからわかるように、日本では言う NGO も NPO であると同時に、NPO も NGO である。このような用語の使い分けは日本独特のものであり、一般的には NGO という用語は、政府に対する非政府性をアピールする場面で使われ、NPO は市場における非営利性を強調する際に使われているようである。

のは、活動の中で利潤を発生させてはならないという意味ではなく、生まれた利潤を構成員の間で分配しないという意味である。

「自主的」・「自発性」は、個人の自主的・自発的な意思によって NGO が組織されているという意味である。つまり、参加するのも脱退するのも NGO においては自由であり、何者かによって強制されることはないということの意味している。

「継続的」・「持続性・継続性」は、その場限りのボランティア活動や、一日限りのチャリティイベントではなく、組織として活動の継続性が保てているという意味である。

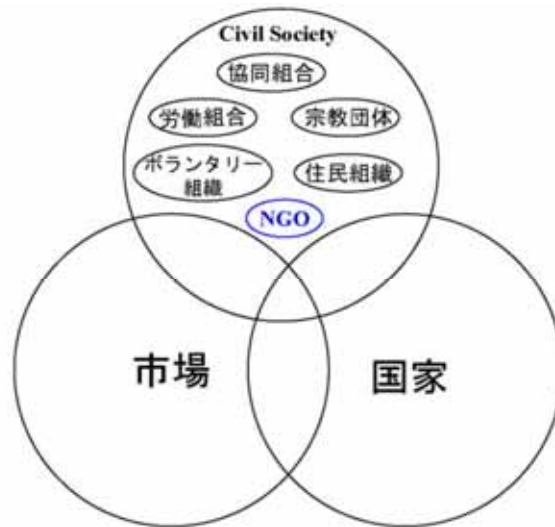
重富のいう「他益性」は、大橋のいう「財やサービスを他者である社会的弱者に提供すること」という定義で説明できる。つまり、NGO は直接的には社会的弱者である他人の利益（他益）のために活動するという意味である。この条件により、直接自分たちの共通利益のために活動する住民組織は、NGO とは区別される。しかし、NGO の「他益性」が間接的には共通利益になりうることは指摘しておきたい。

そして、最後の条件である「慈善性」は、サービスの受け手が社会的弱者であるということを中心に、NGO が提供するサービスについてはそれに見合うだけの対価を受益者に期待できないことを意味している。その結果として、大橋のいう「財やサービスを原則として無償で他者である社会的弱者に提供する」ことになるのである。

以上の重富の六つの条件は、いわゆる途上国といわれる国の NGO を意識したものであり、大橋の定義もまたバングラデシュ・インドの NGO を前提としたものである。そのため、本論においては、一般的に途上国と呼ばれている国々で、以上のような定義・条件のもとで活動する組織を NGO と呼称したい。

大橋と重富の定義において、NGO は、政府に対する対概念としての「非政府性」と、行為主体の「自発性」「非営利性」を満たしており、Civil Society の構成要素の一つであるといえる。しかし、あくまでも NGO は Civil Society の一部を構成しているにすぎない。定義付けの中で、「他益性」の条件から外れるがために NGO には含めなかった住民組織や、「慈善性」の条件を満たさない協同組合活動なども、Civil Society を構成する主要なアクターである（図 1 - 1）。

< 図 1 - 1 > Civil Society 論における NGO の位置づけ



出所) 筆者作成

しかし、このような特徴や定義、条件は、あくまで Civil Society や NGO の「典型」を示しているに過ぎない。実際の Civil Society や NGO の活動を見ていくと、うまくこれらの「典型」に当てはまらない例のほうがむしろ多いと思われる。そこで、ここでは現実のバングラデシュ・ハティア島の NGO が、NGO の「典型」からどのようにズレ、それはどのような原因によるものなのかを考察したい。それにより、バングラデシュの NGO で今何が起きているのか、その特色は何であるのかを浮き彫りにしてゆきたい。

#### 第4節 バングラデシュの NGO

バングラデシュは、国内に多くの NGO と呼ばれる組織を抱える国の一つであるが、その正式な数は把握されていない。現在、首相府 NGO 局(NGO Affairs Bureau、以下 NGOAB)に登録されている国内 NGO は 1682 団体[NGOAB 2006]、社会サービス省( Department of Social Services、以下 DOSS )に登録している団体は 2000 年の段階で 2 万 3326 団体に及ぶ。その他にも政府による規制を嫌って意図的に登録しない NGO や、登録する手間を惜しむ NGO<sup>7</sup>、そもそも登録の必要性を感じない NGO などが無数にあり、また登録はしているものの、実際には活動を行っていない NGO も少なからず存在するため、正確な NGO の数を把握するのは現実には不可能に近い。また、これらの組織がすべて本論で定義するところの NGO に当てはまるとは限らない。ここでは、一般的にバングラデシュ国内で「NGO」と呼ばれている組織を対象に分析を進めた。

<sup>7</sup> NGO 局に登録するには、登録手数料の他に、多額の賄賂と時間がかかると言われている。賄賂はもちろんこと、ダッカに事務所のない NGO にとっては、手続きのたびにダッカに出てくるのは相当な負担である。

## 1. バングラデシュ NGO の分類

バングラデシュでは、「貧困層に福祉と開発サービスを提供する組織」を NGO と定義するのが一般的であり、モヒウディン・アハマッド (Mohiuddin Ahmad) はそれら NGO を組織規模、資金源、組織の構造から以下のように分類している [Mohiuddin 2002: 31-34]。

### (1) ボランタリー社会福祉組織

規模が小さく、地域に根ざした活動を地元のドナーや政府からの資金援助で行っている組織である。この組織の特徴は、活動の大部分がボランティアによって運営されている点だ。DOSS に登録されている 2 万 3326 団体のうち、以下に述べるナショナル・ボランタリー社会福祉組織、国内 NGO、外国 NGO、ネットワーク型 NGO を除いた組織がこの分類に入り、その大部分がダッカ州、チッタゴン州、ラジシャヒ州に集中している (表 1 - 1)。

<表 1 - 1> 社会福祉局に登録されているボランタリー社会福祉組織の州別総数

州名	1999 年	2000 年
ダッカ	9,504	9,892
チッタゴン	4,359	4,584
ラジシャヒ	4,114	4,314
クルナ	1,730	1,905
シレット	1,274	1,499
ポリシャル	957	1,132
合計	21,938	23,326

出所) Begun 1999 より作成

### (2) ナショナル・ボランタリー社会福祉組織

社会福祉的な活動を、政府の国策として全国規模で展開している民間組織がこのカテゴリーに入る。活動資金の大半をバングラデシュ国内のドナーと、政府からの資金援助でまかなっており、2000 年の段階で、「バングラデシュ赤新月社」、「バングラデシュ家族計画協会」など 33 団体が DOSS に登録されている。

### (3) 国内 NGO(外国ドナーとともにあるバングラデシュ NGO)

海外の NGO や、国際機関、外国政府からの ODA を資金源として活動を行う組織で、バングラデシュでは一般的にこれらの組織を「開発 NGO」とよぶ。本論で扱う NGO の大部分がこの分類に含まれる。この組織の特徴は有給スタッフを抱えている点であり、その点で前述のボランタリー社会福祉組織とは異なる。現段階で 1682 団体が NGOAB に登録さ

れている。NGOAB は、外国寄付金統制法令<sup>8</sup>のもと、外国の資金を使って行う NGO のプロジェクトの認可を一括して行う、首相府内におかれた政府機関である。

#### (4) 外国 NGO

バングラデシュでは多くの外国 NGO が活動しており、それらは3つのタイプに分けられる。

いわゆる先進国といわれる国からボランティアを募り、現地の NGO に送り込む。現地にオフィスを持たず、人だけを送るタイプの NGO。

バングラデシュに現地オフィスを構え、他のバングラデシュ NGO に対して資金援助を行うが、自ら開発プロジェクトを運営することはない NGO。

自ら開発プロジェクトを行う NGO。

#### (5) ネットワーク型 NGO

NGO、大学、研究機関をメンバーとしたネットワークを構築することにより、分野ごとにその経験をシェアしたり、共に活動することを目的とした組織である。

## 2. バングラデシュにおける NGO の定義

この分類によると、バングラデシュで一般的に「NGO」とよばれる組織には、広義の NGO と狭義の NGO が存在することがわかる。広義の NGO は、「貧困層に福祉と開発サービスを提供する組織」すべてをさす。また、一方で狭義の NGO は、その活動資金の一部または全額を海外のドナーに頼っている組織と、それら組織をネットワーク化する NGO のみをさし、国内資本によって運営されているボランティアな社会福祉組織は含まないことになる。実際に現地でも、NGO の活動資金が外国ドナーまたは国連からくるのは当然といった認識があり、むしろ外国ドナーからお金をひっぱってくる能力のある組織を NGO という傾向がある。同じような活動をしていても、外国ドナーをもたず、国内の資金だけで活動を行っている組織は一般的に NGO とはいわず、狭義の NGO の定義の方が一般的であると思われる。これは、外国から資金を得たい NGO が NGOAB に登録するため、必然的に NGO と認識される組織はすべて外国資本に依存している組織をさすようになったと考えられる。このような狭義の意味での NGO が、バングラデシュ NGO のイメージの中心になっているといえる。

また、外国 NGO の大半は 1970 年のサイクロン、1971 年の独立後の復興活動のためにバングラデシュを訪れ、70 年代に急速にその数を増加させている。91 年サイクロンの後、90 年代にも増加傾向が見られることから、外国 NGO は災害の復興支援をきっかけにバン

---

<sup>8</sup> 外国ドナーから NGO に流れる資金をコントロールするために 1978 年に制定された法律。1982 年に一部改正。

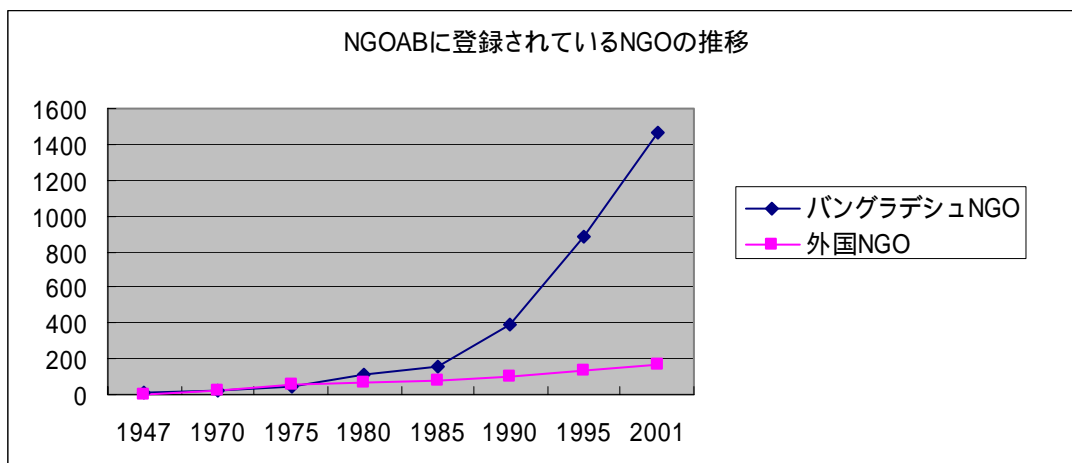
グラデシュで活動を開始するケースが多いことがわかる(表1-2)。一方で、バングラデシュ国内のNGOが社会的に目立った活動を開始するのは、パキスタンからの独立戦争時に大量に発生した難民支援が契機であったとされており[Ahmed 1991: 371-386]、実際70年代にその数は5倍以上になっている。また、1990年からは、ほぼ毎年100近いNGOが誕生しており、総数は大幅に増加している(表1-2)(表1-3)。

<表1-2> NGOABに登録してあるNGOの数

年	NGOABに登録してあるNGOの数	
	バングラデシュ NGO	外国NGO
1947	7	2
1970	21	19
1975	45	56
1980	107	63
1985	157	79
1990	395	99
1991	523	111
1992	600	125
1993	683	124
1994	790	129
1995	882	132
1996	887	134
1997	1,002	141
1998	1,102	149
1999	1,221	152
2000	1,354	164
2001	1,455	169
2002	1,500	171
2003	1,613	178
2004	1,682	184

出所) Mohiuddin 2002、NGOAB 2006 より作成

<表1-3> NGOABに登録されているNGO数の推移



出所) Mohiuddin 2002、NGOAB 2006 より作成



## 第 章 ハティア島

バングラデシュにおける NGO と住民の関係を考察するうえで、ノアカリ県ハティア郡ハティア島を採り上げたい。ハティア島はダッカから南に約 180 キロメートルのところに位置し、船で 15 時間以上かかるため、本土との交流には非常に不便をきたす。また、電話の普及が十分でなく、インターネットにも接続できないことから本土との情報の格差も存在する。

そのような立地条件のため、ハティア島には大企業や全国規模で活動を展開している NGO が積極的に進出してきていない<sup>1</sup>。また島外の政治関係の圧力も受けにくいいため、現地の NGO や住民がそれら外部要因の影響を受けることは他の地域に比べて比較的少ないといえる。このような地域的特性から、ハティア島ではバングラデシュにおける最もシンプルな NGO と住民の関係を考察することが可能であると考えられる。

### 第1節 ハティア島概観<sup>2</sup>

バングラデシュ南部のノアカリ県に属するハティア郡は、メグナ川の河口に位置し、バングラデシュ第 2 の面積をほこるハティア島(図 2 - 1)を中心に、大小様々な島々によって構成されている。面積は 1508.23 平方キロメートルだが、居住可能エリアは限られており、人口の大部分(87%)はハティア島に集中している。

---

<sup>1</sup> ハティア島最大の企業であるグラミン・ソーラー(太陽光発電パネルの販売会社)のスタッフ人数はわずかに 11 人である。

<sup>2</sup> 記載のない本文中の統計数値は Bangladesh Bureau of Statistics (2005)、Banglapedia (2007b)、UNESCO (2006)、UNDP(2005)による。

<図 2 - 1> ハティア島の位置



出所) Banglapedia 2007a を編集

## 1. 人口

ハティア郡の人口は、バングラデシュ統計局による 2001 年の調査では男性が 17 万 5000 人、女性が 16 万 7000 人の合計 34 万 2000 人である。同統計局による 91 年の調査では男性 15 万人、女性 14 万 2000 人の計 29 万 2000 人であることから、過去 10 年間で 5 万人増加した計算になりこの間の人口増加率は 17%である。バングラデシュ全体では 1991 年から 2001 年にかけて 1 億 631 万 5000 人から 1 億 2385 万 1000 人へと 1753 万 6000 人増加しており、10 年間における人口増加率は 16%であることから、人口の伸び率はほぼ全国平均であるといえる。しかし、人口密度は全国平均 876/平方キロメートルに対して、333.2/平方キロメートルとかなり低い数値であり、土地の大部分を農業用地として活用している農村地域であるといえる。

## 2. 宗教

ハティア郡の住民のうち、87.16%がイスラム教徒、12.31%がヒンドゥー教徒、0.16%が仏教、0.37%がその他の宗教(主にキリスト教徒)である。全国平均(ムスリム 89.7%、ヒンドゥー9.2%)に比べると多少ヒンドゥー教徒の割合が多い。それぞれの宗教ごとに居

住地域は別れており、人々の間でも宗教の違いに対する認識は強くあるが、宗教間の目に見える対立はほとんどない。しかし、郡全体で410のモスクがある一方で、ヒन्दゥー寺院は14しか存在していないことを考えると、やはり大多数を占めるムスリムが中心の社会であるといえる。

### 3. 教育

成人識字率（15歳以上）は21%（男性27.2%、女性14.7%）であり、これは全国平均41.1%（男性50.3%、女性31.4%）を大きく下回る。政府が運営する公立校はカレッジ1、高等学校2、小学校105である。一方で、地元の有力者の寄付金や海外援助によってNGOが運営する教育機関の数は、カレッジ2、高等学校23、小学校117であり、識字率に代表される教育水準の底上げを行うため、NGOが必死になって学校運営を行っている状態がうかがえる。また、イスラム教の宗教学校であるマドラサは16存在しており、厳格なムスリム教育が行われている。

### 4. 就業

就業人口の62.88%が農業に従事しているが、そのうちわずかでも土地を持つ自作農家は61.47%で、残りの38.53%は日雇い農業労働者である。日雇い農業労働者の収入は季節によって大きく左右されるため、生活は極めて不安定である。また、農業以外の仕事を行う日雇い労働者は3.77%で、荷引きやレンガ割り、建設業者がこの区分に入る。その他、商業者が8.69%、飲食業者、ゲストハウスで働く者、リキシャ<sup>3</sup>・3輪タクシー・乗り合いバスのドライバーなどが含まれるサービス業が3.58%、近年漁獲量の減少に伴い生活が最も苦しいとされる漁業従事者が5.37%、その他が15.71%である。NGOのスタッフや政府の役人などはその他に入るが、特に決まった生業をもたない人々もこの区分に入るため、全体に占める割合が大きい。

---

<sup>3</sup> バングラデシュで一般的な人力車。自転車の後ろに2人分の座るスペースがついており、1分あたり1タカ（約2円）程度でどこにでも連れて行ってくれる庶民の乗り物である。

## 5. ハティア島における土地所有

<表 2 - 1> ハティア島における土地所有率

No	土地所有	%
1	完全な土地なし	20.61
2	家屋部分の土地のみ所有	27.77
3	農業用地 0.50 エーカー未満	16.68
4	農業用地 0.50 ~ 1.00 エーカー未満	10.94
5	農業用地 1.00 ~ 2.00 エーカー未満	15.03
6	農業用地 2.00 ~ 5.00 エーカー未満	5.24
7	農業用地 5.00 ~ 7.00 エーカー未満	1.87
8	農業用地 7.00 エーカー以上	1.86
Total		100.00

出所) DUS 2004

これによると、ハティア島の住民の 48.38%が農業に従事するための土地を所有していない。バングラデシュ全土でのこの値が 28%であることから、ハティア島における土地所有は他の地域に比べて一部の住民に偏っていることがわかる。また、農業だけで食べていけるとされる 2.00 エーカー以上の土地を所有しているのはわずか 10%程度に過ぎず、ほとんどの農業従事者は農業の収入だけで生活するには極めて厳しい状況にあることがわかる。

## 6. 所得

<表 2 - 2> ハティア島住民の年間所得

年間所得：タカ (US ドル)	%
4000(67.12 ドル) 以下	1.6%
4001 - 8000 ( 134.25 ドル)	10.15%
8001 - 12000 ( 201.37 ドル)	21.30%
12001 - 15000 ( 251.72 ドル)	15.48%
15001 - 17000 ( 285.28 ドル)	8.95%
17001 - 20000 ( 335.63 ドル)	10.50%
20001 - 24000 ( 402.75 ドル)	9.05%
24001 - 30000 ( 503.44 ドル)	7.30%
30001 - 36000 ( 604.13 ドル)	8.66%
36001 - 42000 ( 704.82 ドル)	1.75%
42001 - 50000 ( 839.07 ドル)	1.86%
50001 以上	3.30%

\* 1US ドル = 59.59 タカ (2004 年 12 月 31 日バングラデシュ中央銀行統計) で換算  
出所) DUS 2004 を編集

これによると、年間所得が 370 ドルに満たない、いわゆる絶対的貧困の割合は 68%から 77%の間であると考えられる (年間所得 2 万 2048 タカが貧困ラインであるため、20001 - 24000 の層が絶対的貧困のボーダーになる)。UNDP によると、2004 年におけるバングラデシュの絶対的貧困人口の割合は 36%であることから、ハティア島の絶対的貧困人口の割合は全国平均に比べても 32%から 41%高いことになる。しかし、ハティア島においては全体の約 7 割が農業もしくは漁業に従事しているため、いまだに貨幣を仲介しない物々交換も日常的に行われている。また、自給部分の換算も不確かであると考えられるため、収入を貨幣価値に置き換え、単純に生活水準に当てはめた絶対的貧困の指標で、ハティア島の住民の生活を推し量るのは多少の無理があるといえる。

## 7. 住居

<表 2 - 3> ハティア島住民の住居の材質

住居の材質	%
藁 <sup>4</sup> / 竹	63.88%
ブリキ / 鉄製シート <sup>5</sup>	34.52%
コンクリート	1.60%

出所) Abul, Barkat (et al.) 2001

ハティア島の住民の中でコンクリート製の家に住んでいる住民は全人口 2%に満たない。大半は藁と竹を編み上げた家に住んでいる。このような植物性の住居は風通しがよく、また夏は涼しく冬は暖かいため、生活の上ではむしろ快適であるが、サイクロンに襲われるとひとたまりもない。91年のサイクロンによって亡くなった住民の大半は、藁・竹製の住居に住んでいる人々であった。また、ブリキや薄い鉄板製の家は、サイクロンの暴風で外壁や屋根が吹き飛ばされ、それが人の首をはねるなど被害を拡大させる要因となった。

また、最近では外壁をコンクリートでつくり、その上にブリキや薄い鉄板製を屋根としてのせる構造の家も、中の上から上の下辺りの所得者層の中にみられる。

<sup>4</sup> バングラデシュにおける藁は、萱や稲のものが一般的である。

<sup>5</sup> ブリキはスズをメッキした薄い鉄板で、鉄製シートは亜鉛板である。



<写真 2 - 1> 藁と竹で造られた家



<写真 2 - 2> 藁と竹で造られた家と井戸



<写真 2 - 3> 藁と竹で造られた家の内部



<写真 2 - 4> ブリキと鉄製シートで造られた家

## 第 2 節 住民の暮らし

ハティア島の朝は、日の出前に流れてくるコーランの調べから始まる。朝のお祈りに向けて男性は水浴びをして体を清め、女性は朝食の準備に取り掛かる。まだ朝もやが立ち込める中での水浴びは、気温が一桁まで落ち込む冬にもなると相当体にこたえる。その後、イスラム教徒の義務であるお祈りをすますと朝食だ。サイクロンと土壌浸食の被害により生活が厳しいハティア島における食生活は決して豊かとはいえない。農村地域における代表的な朝食は、米をいった「ムリ」とよばれる保存米に、ココナッツを削ったものと砂糖を混ぜて食べる程度のもので、決して栄養のバランスがとれているとはいえない。



<写真 2 - 5> 2006 年 2 月 10 日の朝食



朝食を終えると、男性はそれぞれの仕事に、女性は家事へととりかかる。女性の家事は、一般的な衣食住に関するものから、鶏・アヒル・牛などの家畜の世話、乳搾りと多岐にわたる。その家事の合間に、NGOのマイクロクレジット・スタッフや、保健衛生スタッフが訪ねてきて、グループ活動やマイクロクレジットの回収・貸付を行う。男性達は仕事の合間にもお祈りは欠かさない。お祈りの時間になると、その場もしくはモスクでお祈りを始める。昼食はないケースも多い。バングラデシュの中でも特に生活が厳しいハティア島においては、三度の食事をきちんととることがいまだに住民の目標となっている。

午後になると、男性達はそそくさと仕事を切り上げ<sup>6</sup>、それぞれ行きつけのお茶屋へとむかう。そこにはいつもの仲間たちがいて、お茶を片手に雑談を楽しむ。話の内容は日常のことから昔の思い出話、仕事の愚痴など様々であるが、政治的な内容も少なからず含まれており、実際男性達は政治について話すことが好きである。

女性達も午後になると、家々の中心にある中庭でおしゃべりを始める。ハティア島ではイスラム教徒が大半を占めるため、女性は家と中庭からなる「バリ」と呼ばれるエリアからでることはほとんどない。買い物も男性の仕事であり、そのため市場やお茶屋さんで女性の姿を見かけることはほとんどない。

男性達はお茶屋の帰りに夕食の買い物をして帰り、それを使って女性は食事をつくる。周りを海で囲まれた島であるハティア島では魚料理が多く、魚一種類と野菜一種類か二種類を使ったカレーが一般的である。

ハティア島の夜は、電気が夜3時間ほど(といっても停電ばかりだが)通る一部の中心部を除いては、日没とともに人々は家にこもり、夜更けまでおしゃべりに興じる。もちろん一日の最後のお祈りもきちんと行う。

---

<sup>6</sup> リキシャ引きや日雇い労働者のような人々は簡単に仕事を切り上げるわけにはいかないが、彼らもまた時間をみつければ、お茶屋に立ち寄る。



<写真 2 - 6> 放牧されているバッファロー



<写真 2 - 7> 夕食用の鳥を絞める女性

## 第 章 ハティア島の NGOs

### 第1節 ハティア島の NGOs

ハティア島には現在 8 つの NGO が活動しており、どこもハティア島の中心地であるオスカリにヘッドオフィスをかまえている（図 3 - 1）。また、これら 8 つの NGO に加え、2005 年から貧困者向けの小規模融資を行っているグラミンバンクがハティア島で活動を開始した。以下は、それらプライベート開発セクターの活動概要である。

< 図 3 - 1 > ハティア島の地図



出所) Banglapedia 2007b を編集

### 1. ハティア島の NGO

#### (1) DUS

ハティア島最大の NGO であり、最も長い活動実績をほこる。島内で DUS を知らない

ものはおらず、政治家や行政府、他の NGO からの信頼も厚い。サイクロン対策や侵食によって土地を失った人々の再定住プロジェクトなど、島特有の問題に積極的に取り組んできた NGO で、災害対策の分野では全国的に知名度が高い。現在はマイクロクロレジット事業や井戸トイレ普及プログラム、インフォーマル・スクールの運営、遠隔地への保健婦の派遣事業、漁民支援など、島内におけるありとあらゆる開発事業を行っている。



<写真 3 - 2> DUS オフィス



<写真 3 - 2> フィールドスタッフのためのオートバイ

## (2) HASI (Homeland Association for Social Improvement)

ハティア島のみで活動する NGO。国際 NGO である CARE との共同事業や政府の下請けの開発事業などを行っている。そのため、プロジェクト単位でのパートタイムスタッフが大半を占めており、HASI のレギュラースタッフとして働いているのは、全スタッフ 153 人中 16 人に過ぎない。主な活動は、識字学級などのノンフォーマル教育プログラム、健康向上プログラム、漁民支援、脆弱性の高い女性支援プログラムなどに加え、マイクロクロレジット事業も行っている。



<写真 3 - 3> HASI のオフィス：オフィスは広いが、すべてトタンでできている。

(3) RIC (The Resource Integration Center)

バングラデシュ国内の 17 県で活動する NGO。ハティア島においては 91 年サイクロン後の復興事業をきっかけに活動を開始。マイクロクレジット事業を中心に、CARE との共同事業である野菜・栄養啓蒙プログラム、トイレ普及プログラムなどを行っている。



<写真 3 - 4> RIC オフィス：壁がコンクリートで屋根がトタンでできている。

(4) ASA (Association for Social Advancement)

マイクロクレジットを専門に行う全国規模の NGO で、マイクロクレジットの事業規模だけみれば、バングラデシュ最大の NGO、BRAC について第 2 位、スタッフ数でいえば、BRAC、Proshika について第 3 位である。小事業を起こすためのローンから、住宅ローン、教育ローンにいたるまで、幅広いタイプのマイクロクレジット事業を行っている。



<写真 3 - 5> ASA のハティア事務所長：ダッカ大学の修士課程を卒業したエリート。

(5) BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee の略語であったが、現在では BRAC を正式名称として使用している)

独立直後の 1972 年に設立されたバングラデシュ最大の NGO で、2006 年における年間

予算約 2 億 5900 万 US ドル、対象住民推定 1 億人、フルタイムスタッフ 3 万 7410 人を有する [BRAC 2006]。設立当初は活動資金の大半を外国支援に頼っていたが、マイクロクレジットや、手工芸品生産活動の収益により、現在では 76% を自己財源でまかなっている。バングラデシュすべての県に事務所を構えているが、ハティア島で活動を開始したのは 2000 年と遅い。また、全国で初等教育やマイクロクレジット、手工芸品運動など多種多様な活動を展開しているが、ハティア島で行っているのは、政府から委託された井戸・健康プログラムのみである。



<写真 3 - 6> BRAC オフィス：看板もなく、本土から派遣されてきたスタッフの家族と一緒に住んでいる。

(6) PROSHIKA (ベンガル語の proshikkhan【トレーニング】・shikkha【教育】・kaj【行動】から作られた造語)

全国でスタッフ 1 万 5000 人を抱える大規模 NGO。ハティア島においては、全国規模の NGO の中では最も早い 1976 年より活動を開始しているが、現与党から反政府抗議行動の疑惑をかけられており、現在活動が滞っている。2004 年にはプロジェクト資金の不正流用の疑いがかけられ、代表のカジ・ファルック・アハムドを含むスタッフ 12 人が拘束され取調べを受けた [Star: 2004 年 5 月 14 日]。また、2006 年には野党の主催したダッカでの与党に対する抗議運動に地方から動員をかけたとして、137 人のスタッフが拘束され、200 の現地事務所が非公式に閉鎖されている [The Daily Star: 2006 年 9 月 12 日]。ハティア島においても何人かのスタッフが政府による拘束をおそれて、オフィスに訪れることなく直接プロジェクトに従事している状態にある。

このように活動が制限されているなか、プロシッカはマイクロクレジット、ノンフォーマル・スクールの運営、エコロジカル農業の普及、植林活動などバラエティーにとんだ活動

を行っている。



<写真 3 - 7> PROSHIKA オフィス：オフィスは大きいですが、スタッフがオフィスに訪れないため、非常に荒れており、静かである。

#### (7) HEED (HEED Bangladesh)

HEED は 1974 年に設立されたキリスト教系 NGO で、ヨーロッパのキリスト教の国々からの支援を受けて規模を拡大させていった。現在では全国 18 県で活動を行っている。ハティア島では 1986 年から活動を開始し、教育・健康・収入向上を目指した総合社会開発事業、災害対策事業を行っている。ハティア島で働くスタッフは、全員キリスト教徒ではない。



<写真 3 - 8> HEED オフィス：HEED が運営する小学校に隣接している。

#### (8) CARE (CARE Bangladesh)

世界規模で活動するアメリカ生まれの国際 NGO、CARE のバングラデシュ支部である CARE バングラデシュは、バングラデシュ全土で活動を展開している。ハティア島におい

では 2002 年度より活動を開始し、ハティア島にある唯一の国際 NGO である。小規模であるため、事務所は DUS オフィスの一室を間借りし、事業は現地ですでに活動している NGO をパートナーとして行っている。具体的な活動としては、野菜栽培のトレーニングや、栄養指導、それらを通じた持続可能な総合地域開発などを行っている。



<写真 3 - 9> CARE の女性ディレクター：本土から子ども 2 人を連れて単身赴任できている。電気の通らないハティア島での子育てに非常に苦労している。

#### (9) グラミンバンク

グラミンバンクは、バングラデシュの大学教授であるムハマド・ユヌス (Muhammad Yunus) によって 1983 年に政府認可の特殊銀行として設立された。無担保で小額の資金を貸し出すマイクロクレジットを実践している。現在ではスタッフ 1 万 8795 人を擁し、全国で 667 万人の貧困者を対象に事業を展開しており、借り主の 97% が女性である [Grameen 2007]。バングラデシュにある村の 86% にあたる 7 万 2096 の村でサービスを行っているが、ハティア島においては 2005 年に事務所が開設されたばかりである。



<写真 3 - 10> ハティア島のグラミンバンクのオフィス内部：2 階建てアパートの一室にある。



## 2. ハティア島の NGO の分類

これらの NGO をハティア島のみで活動している NGO と、バングラデシュ全土で活動を展開している NGO、世界規模で活動する NGO に分類すると、

DUS・HASI・・・ハティア島のみで運営されるローカル NGO (LNGO)

RIC・ASA・BRAC・PROSHIKA・HEED・グラミンバンク・・・バングラデシュ全土で活動するナショナル NGO (NNGO)。これらの NGO は、どれもスタッフ数で上位 20 位にはいる NGO である (表 3-1)。グラミンバンクは NGO ではないが、貧困者を対象としたマイクロクレジットをバングラデシュ全土で展開しているため、便宜上この分類に含める。

CARE・・・世界規模で活動する国際 NGO (INGO)

と区分することができる。以下この区分に従って分析を進めてゆきたい。

<表 3-1> 2001 年におけるスタッフ数の上位 20 位の NGO

(着色部分はハティア島で活動をしている NGO)

No	NGO	スタッフ数
1	BRAC	24,211
2	Proshika	5,710
3	ASA	5,675
4	Caritas	4,153
5	Swanirvar Bangladesh	2,845
6	BEES	1,820
7	TMSS	1,782
8	RDRS	1,420
9	HEED	748
10	SSS	716
11	BURO	550
12	Christian Service Society	517
13	Uddipan	459
14	Jagorani Chakra	406
15	CODEC	360
16	Shkti Foundation	291
17	RIC	201
18	RRC	170
19	COAST	139
20	MSS	91

出所) Mohiuddin 2002 を編集

## 第2節 大手 NGO のプレゼンスの低さ

3万7000人以上のスタッフを抱え、バングラデシュ全土で活動する超大型 NGO、BRAC と、創設者であるムハマド・ユヌスとともに 2006 年ノーベル平和賞を受賞したグラミンバンクのプレゼンスは、ハティア島では極めて低い(表 3 - 2)。グラミンバンクは 2005 年に 3 つの事務所を構えたばかりで、しかもスタッフ数は 1 オフィスに対して 2 人と極めて少ない。また BRAC に関して言えば、政府の井戸・健康プログラムの委託事業しか行っていない。サイクロンの通り道に位置し、慢性的な侵食による被害が絶えないハティア島において、いったいなぜ、大規模開発組織は積極的に活動しないのだろうか。本来 NGO は、政府からの支援の届かないような、最も脆弱性が高く、支援を必要としている地域、人々を優先してその活動を展開するべきであると考えられてきたのはそれぞれの NGO の活動理念を見ても明らかだ[BRAC 2006][Grameen 2007]。特に、国家規模で活動している大規模開発組織は、その資金規模、人員規模からして、最貧層の人々や地域に対して優先的に支援可能である。だからこそ、各国ドナー、国際機関は積極的にそれら大規模開発組織に資金・技術を提供してきた(表 3 - 3)。

<表 3 - 2> ハティア島の NGO のハティア島における総スタッフ数

開発組織名	カテゴリー	ハティア島で活動を始めた年	総スタッフ数(人)
DUS	LNGO	1975	232
HASI	LNGO	1996	153
RIC	NNGO	1991	21
ASA	NNGO	1991	20
BRAC	NNGO	2000	4
PROSHIKA	NNGO	1976	52
HEED	NNGO	1986	31
グラミンバンク	NNGO	2005	6
CARE	INGO	2002	23

LNGO：ハティア島のみで運営されるローカル NGO

NNGO：バングラデシュ全土で活動するナショナル NGO

INGO：世界規模で活動する国際 NGO

(以下の表もこの区分に従う)

出所) 現地調査をもとに作成

<表 3 - 3> BRAC の年間予算とドナーからの援助総額

年	年間予算総額	ドナーからの援助総額
1980	78 万ドル	78 万ドル
1985	230 万ドル	223 万ドル
1990	2125 万ドル	1445 万ドル
1995	6373 万ドル	3441 万ドル
2000	1 億 5200 万ドル	3192 万ドル
2005	2 億 5900 万ドル	6216 万ドル

出所) BRAC 2006

しかし、実際にはその活動が、住民の脆弱性の最も高い地域を中心に行われているとはいえないのは、ハティア島におけるプレゼンスをみれば明らかだ。モヒウディン・アハマッドも、「グラミンバンクは 1151 のプランチをもちながら、最も脆弱性の高いエリア、例えば一期作しかできず、洪水の被害が深刻な北西地域や、沿岸で米が育ちにくいノアカリ県全域、ハティアやションディーブといった島々をカバーしていない」と述べ、脆弱性の高いハイリスクのエリアに NGO が入っていない理由として以下の 3 点を挙げている [Mohiuddin 2002: 51-52]。

#### ローン回収の不確実性

自然災害の被害を受けやすいハイリスクエリアでは、突然の災害によって村人が生産手段を失い、しばしばローン（マイクロクレジット）を返済できない事態に陥る。

#### 結果重視のプロジェクト選択

大規模 NGO は「救援から開発へ」「ボランティアからプロフェッショナリズム」へとその活動方針を変化させる中で、プロジェクトのパフォーマンス（マイクロクレジットでいえば返済率）を最大限に高める必要性にせまられるようになった。その結果、最貧困層や、脆弱性の高い人々を対象としたプロジェクトは結果が出しにくいことから、その対象から除外されるようになった。

#### 資金獲得のための短期プロジェクトへのシフト

多くの NGO は安定した自己財源を持っていないため、資金を得やすい短期プロジェクトを積極的に活用するようになる。その結果、自分達が必要だと考えるプロジェクトではなく、資金が得やすく、結果が出しやすい短期プロジェクトにその活動をシフトさせていくこととなり、必然的に長期にわたって支援が必要な地域には入っていかなくなる。

これに加えて、高学歴で育ちが良く、サラリーマン化している大規模 NGO のスタッフは、不便な農村への転勤を嫌がるため、十分なフィールド要員を確保することができないという理由もある[渡辺 1997: 50-52]

この中でも、特に のマイクロクレジットが機能しないことによる NGO のハイリスクエリア離れは、マイクロクレジットが貧困者を対象とした事業として成功を収めているだけにまさに皮肉であるといえる。そして、これらの大規模ナショナル NGO の穴を埋めるかのごとく、ハティア島でマイクロクレジット事業を行っているのが、DUS に代表されるローカル NGO である。これらのローカル NGO がマイクロクレジットを運用可能な理由としては 平時において、自然災害時における貸し倒れを防ぐための積み立てを行う。ディレクターからフィールド・スタッフまで地元出身のスタッフを雇うこと(表 3 - 4)により、各地域においてより確実性の高い事業の提案が受益者に対してできる、といった点が挙げられる。これによって、昨年度 DUS はマイクロクレジット返済率 98%を達成しており、91 年度のサイクロン時においても 95%という高い返済率を維持している。

<表 3 - 4> ハティア島出身のスタッフ率

開発組織名	カテゴリー	スタッフ数	ハティア島出身のスタッフ率
DUS	LNGO	232	100% (director もハティア島出身)
HASI	LNGO	153	99% (director もハティア島出身)
RIC	NNGO	21	90% (director は外部)
ASA	NNGO	20	95% (director は外部)
BRAC	NNGO	4	0%
PROSHIKA	NNGO	52	0%
HEED	NNGO	31	68% (director は外部)
グラミンバンク	NNGO	6	6% (director は外部)
CARE	INGO	23	91% (director は外部)

出所) 現地調査をもとに作成

### 第3節 ハティア島の NGO とマイクロクレジット

現在ハティア島で活動している開発組織が、組織としてマイクロクレジットを始めた年、ハティア島でマイクロクレジットを始めた年、ハティア島で活動を始めた年を比較したのが表 3 - 5 である。この表から、HASI、ASA、PROSHIKA、HEED は最初からマイクロクレジットを行う前提で、ハティア島での活動をスタートしていることがわかる。RIC は 1989 年に他の地域でマイクロクレジットを始めた 2 年後の 1991 年、サイクロンの復興事業を行うためハティア島に進出しているが、それと同時にマイクロクレジット事業を展開している。これらのことから、ハティア島における開発事業への開発組織の進出は、基本的にマイクロクレジットを行うことが前提であることがわかる。これら NGO の代表が口をそろえて言うのが、マイクロクレジットの利益がないと、ハティア島のオフィスを維持できないということだ。つまり、他のサービスデリバリー的なプロジェクト(教育、衛生、保健など)に関しては、直接、もしくはダッカのヘッドオフィスを通してそれぞれのドナーから資金が流入するが、それらを運営するために必要な現地オフィス及びスタッフを維持する資金は、その大部分をマイクロクレジットの利益から捻出せざるを得ない状況にあるという。そのため、正規スタッフの大部分がマイクロクレジットに関連する業務を担当することになる(表 3 - 6)。

これによると、ASA・グラミンバンクはマイクロクレジット専門組織としてハティア島で活動しているため、必然的に全員がマイクロクレジットを担当するスタッフになっている。また、すべての運営コストがヘッドオフィスを通じたドナーからきている国際 NGO、CARE、政府の下請けプロジェクトしか行っていない BRAC は、マイクロクレジット事業そのものを行っていないので、マイクロクレジットスタッフは一人もいない。

それらを除いた開発組織間で比べると、全国規模で活動している NGO はハティア島のみで活動している NGO に比べて、比較的多くのスタッフをマイクロクレジット以外の業務に割いている。その理由としては、ハティア島以外の地域におけるマイクロクレジットで得た利益をまわしている。ドナーから比較的安定した長期のプロジェクトを委託されている、の 2 つが考えられる。ナショナル NGO、HEED のハティア事務所長ヌルール・ラーマン(Md.Nurur Rahman)によると、オフィス維持費の 3 割程度をハティア島にお

けるマイクロクレジットによる利益でまかなっているが、残りの資金はヘッドオフィスから来ており、ヘッドオフィスから現地オフィスに対して自己資金率の増加、つまりマイクロクレジット事業の拡大を求められているという。また、RIC はマイクロクレジット以外の事業（野菜・栄養啓蒙プログラム、トイレ普及プログラムなど）はすべて CARE からの委託事業であり、マイクロクレジットスタッフ以外のスタッフはドナーである CARE からの資金によって雇われている。

このように、ハティア島の NGO においてレギュラースタッフをマイクロクレジット以外の業務に割くには、ヘッドオフィスやドナーからの安定した資金援助が不可欠であるといえる。そのため、それらをもたない DUS や HASI などローカル NGO は、レギュラースタッフの大部分をマイクロクレジットスタッフとし、ドナーからの資金援助や委託事業があったときに限り、プロジェクト単位でスタッフを雇うことになるため、パートタイムスタッフの数が他のナショナル NGO に比べて多くなると考えられる（表 3 - 7）。パートタイムスタッフの雇用期間は、プロジェクトによって数日のものから数年にわたるものまで様々で、昨日まで DUS のスタッフだった人間が、翌日には HASI で働いているというような、NGO 間の移動も行われている。

<表 3 - 5> マイクロクレジット（MC）開始年

NGO	カテゴリー	組織として MC を始めた年	ハティア島で MC を始めた年	ハティア島で 活動を始めた年
DUS	LNGO	1983	1983	1975
HASI	LNGO	1996	1996	1996
RIC	NNGO	1989	1991	1991
ASA	NNGO	1991	1991	1991
BRAC	NNGO	1974	no MC	2000
PROSHIKA	NNGO	1976	1976	1976
HEED	NNGO	1986	1986	1986
グラミンバンク	NNGO	1983	2005	2005
CARE	INGO	no MC	no MC	2002

出所) 組織としてマイクロクレジットを始めた年は CDF 2002 を、その他は現地調査をもとに作成。

<表 3 - 6> レギュラースタッフにおけるマイクロクレジットスタッフの占める割合

開発組織名	カテゴリー	レギュラー スタッフ	MC スタッフ	%	備考
DUS	LNGO	68	63	92.64%	
HASI	LNGO	16	16	100.00%	
RIC	NNGO	18	12	66.66%	
ASA	NNGO	20	20	100.00%	MC 専門 NGO
BRAC	NNGO	4	0	0.00%	MC を行っていない
PROSHIKA	NNGO	22	13	59.09%	
HEED	NNGO	31	18	58.06%	
グラミンバンク	NNGO	6	6	100.00%	MC 専門
CARE	INGO	23	0	0.00%	MC を行っていない

出所) 現地調査をもとに作成。

<表 3 - 7> レギュラースタッフとパートタイムスタッフの数

開発組織名	カテゴリー	スタッフ 数	レギュラー スタッフ			パートタイム スタッフ		
			total	男	女	total	男	女
DUS	LNGO	232	68	60	8	164	67	97
HASI	LNGO	153	16	11	5	137	67	70
RIC	NNGO	21	18	12	6	3	0	3
ASA	NNGO	20	20	20	0	0	0	0
BRAC	NNGO	4	4	4	0	0	0	0
PROSHIKA	NNGO	52	22	19	3	30	10	20
HEED	NNGO	31	31	10	21	0	0	0
グラミンバンク	NNGO	6	6	6	0	12	12	0
CARE	INGO	23	23	8	15	0	0	0

出所) 現地調査をもとに作成。

#### 第4節 NGO のスタッフは誰か

ハティア島の NGO のレギュラースタッフの最終学歴を調べてみると、表 3 - 8 のようになった。これをみてもわかるように、最低でも地元のカレッジ（短大）を卒業しており、高学歴なエリート層であることがわかる。

実際にハティア島では多くのエリートが地元の NGO への就職を希望する。その背景には、一般的なエリートの就職先である公務員がバングラデシュにおいては非民主的なプロ

セスによってしか採用されず、また給料も決して高くはないこと、市場部門が吸収できる雇用が決して多くはないことなどが考えられる。また、ハティア島のように本土との距離が物理的にも情報収集の面でもあるような地域では、生まれ育った島を離れて働くという認識もない。そんな中で、NGO は安定した高給を得られる唯一の職場であると考えられる。

<表 3 - 8> スタッフの学歴と出身

開発組織名	カテゴリー	レギュラー スタッフ	スタッフ from ハティア	大卒スタッフ数		
				修士	学部	短大
		Total				
DUS	LNGO	68	100%	5	10	53
HASI	LNGO	16	99%	0	13	3
RIC	NNGO	18	90% (director は外部)	0	1	17
ASA	NNGO	20	95% (director は外部)	0	5	15
BRAC	NNGO	4	0%	1	2	1
PROSHIKA	NNGO	22	0%	6	16	0
HEED	NNGO	31	68% (director は外部)	2	11	18
グラミンバンク	NNGO	6	6% (director は外部)	0	2	4
CARE	INGO	23	91% (director は外部)	2	19	2

出所) 現地調査をもとに筆者作成

## 第 5 節 マイクロクレジットは誰のためか

このように、ハティア島の NGO とマイクロクレジットはきっても切れない関係にある。それは、マイクロクレジットが貧困者へのサービス供給と同時に、組織の持続性を確保できる画期的な手法であるからだ。ローカル NGO は自己財源・組織強化のため、そのスタッフのほとんどすべてをマイクロクレジットに割いており、ハティア島で積極的に活動するナショナル NGO もローカル NGO ほどではないにしても、必死でマイクロクレジットを行うことにより現地事務所を維持している。一方で、超大手と呼ばれる NGO は、自然災害の被害を受けやすい地域においては、マイクロクレジットの返済率がよくないことを理由に積極的な活動を行っていない。

そして、このような NGO で働いているスタッフは高学歴のエリート層であり、延末の言うところの、マイクロクレジットの拡大によって自らの雇用の安定を図ろうとする、サ

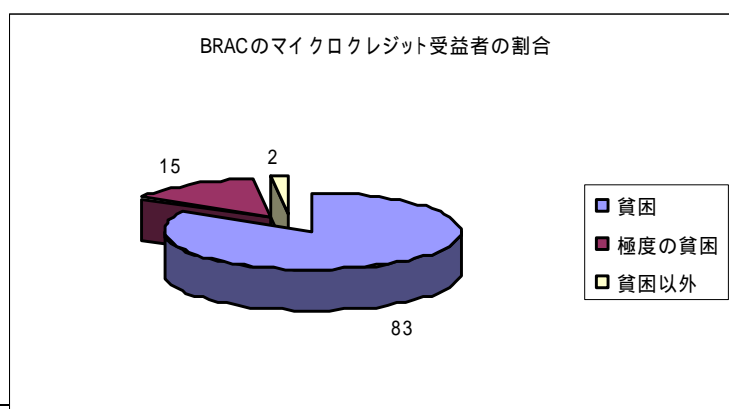


ラリーマンである[延末 2001: 58-59]。

このような過度のマイクロクレジット依存やスタッフのエリート化は、NGO の活動が貧困層の福祉のためではなく、NGO 自らの組織維持のためであるといわれても仕方のない状況を生み出している。

NGO のマイクロクレジット事業が貧困者に課す年率は 16～34%にもなり、その高金利が批判されている[BRDB 1996: 2]。また、マイクロクレジットの不良債権が増加すると組織が傾くため、必然的に供与する相手は返済する能力が比較的高いミドルクラス以上の貧困層になり、最貧困層は排除され全体に占める率は低下する。世界銀行の調査によると 1996 年度バングラデシュにおいては人口の 35.6%が極度の貧困状態にあるにも関わらず [World Bank 1998: 6]、1996 年から 2001 年度にかけて BRAC が全国で行ったマイクロクレジットで極度の貧困を対象としたものは全体の 14.6%を占めているに過ぎず(表 3 - 11) ハティア島のローカル NGO、DUS においても 12%にすぎない(表 3 - 10)。ユヌスがマイクロクレジットを始めた時は、返済率の高さは貧困層が自らの力で貧困を脱出する力があることを示すものであった。しかし、現在ではマイクロクレジットの返済率の高さは、その NGO のパフォーマンスを示すものであり、扱っている額はその NGO の規模を表すようになってしまった。実際、マイクロクレジットの返済率や総額などを順位付けしたものが出版されていたりする<sup>1</sup>。そこに見え隠れするのは、ドナーの顔であり、貧困者ではない。マイクロクレジットでは、貧困をどれだけ削減したかではなく、返済率を少しでも良くすることでドナーからの印象をよくすることが求められているといえる。

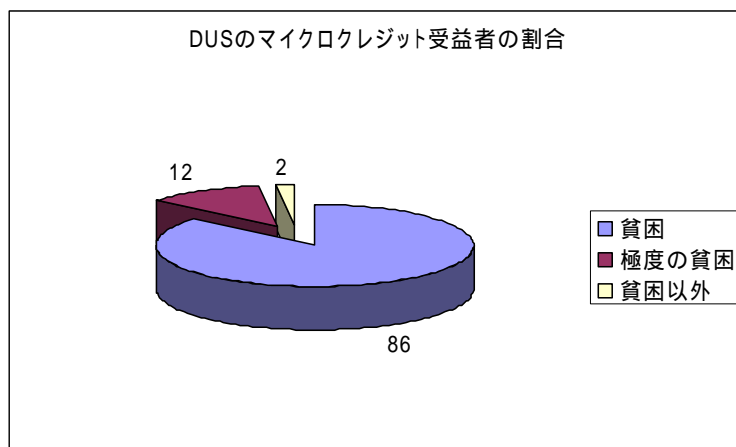
<表 3 - 9> BRAC のマイクロクレジット受益者



<sup>1</sup> Credit and Development Forum が、定期的に『CDF - Microfinance Statistics』を出版しており、Credit and Development Forum に登録されている 600 以上の NGO すべての返済率、受益者数、クレジットの使用用途などが詳しく記載されている。

出所) BRAC 2006 より作成

<表 3 - 10> DUS のマイクロクレジット受益者



出典) 現地調査をもとに作成



## 第 章 ハティア島のローカル NGO 「DUS」

ハティア島の NGO、DUS は総スタッフ数 232 人（2007 年 1 月現在）を抱える島内最大の組織である。島最大の民間企業であるグラミンソーラーのスタッフが 11 人、島の役所が 10 人、赤新月社 6 人というスタッフ数を考えると、DUS がハティア島においていかに巨大な組織かわかる。そのため、NGO とはいえ島内での発言力は極めて強い。郡の年間予算会議や公聴会では、郡を代表する国会議員、行政のトップに続いて DUS の代表が発言する。つまり、立法府、行政府のトップに続くナンバー3 の存在として、また、住民の声を代弁するリーダー的存在として、DUS は郡の政策決定においても重要な地位を占めているといえる。

また、DUS のオフィスは一般に開放されており、相談を持ちかける住民が毎日のように訪れていることから、島内での信頼は極めて厚いと考えられる。

以上のことから、ハティア島における NGO と住民との関係を考察する上で、住民への影響力、信頼の度合い、組織規模から DUS をそのケーススタディとして採り上げたい。

### 第1節 DUS 事務局長アラム・ロフィックのライフヒストリー

まず、ハティア島の NGO、DUS を論じるうえで、創始者であるアラム・ロフィック( Alam Rofique )( 写真 3 1 )の半生を記しておきたい。BRAC の創始者アベド( Fazle Hassan Abed )、グラミンバンク総裁ムハマド・ユヌスといった例をみてもわかるように、バングラデシュの NGO は突出したカリスマ的リーダーと、そのリーダーの作り出した理念によって支えられているケースが多い。DUS も例外ではなく、創始者であるロフィックが今もなお事務局長として舵をとっている。彼の人生を追うことにより、DUS の誕生に至る経緯、そして NGO 発展過程におけるリーダーの果たす役割を考察したい。



<写真 3 1> DUS 事務局長アラム・ロフィック：DUS ハティア・オフィスにて撮影。

ロフィックは、1950 年 8 人兄弟の 3 男坊としてハティア島に生まれる。1965 年に高校を卒業するまでの 15 年間はハティア島で過ごした。その間、土壌の侵食により住む土地を失い日雇い労働者にならざるをえなかった人々や、サイクロンにより住む家や家族を失い路頭に迷う人々など、幼いながらにバングラデシュのハイリスクエリアとして知られるハティアの惨劇を目の当たりにする。この頃の幼少の記憶が、今の DUS の活動の原点になっている。その後、首都ダッカに上京しダッカ・カレッジに入学。卒業とともにダッカ大学商学部に進学したが、当時すでに独立の気運の高まっていたダッカでは政治運動が盛んに行われており、その中心的な存在であったダッカ大学ではほとんど授業が開講されなかった。

そのため、必然的にロフィックも政治運動にのめりこむようになる。1970 年には独立の旗振り役であるベンガル人政党アワミリーグを勝たせるための選挙キャンペーンに参加、ハティアに戻り大々的に選挙活動を行う。その選挙キャンペーンの最中の 11 月に、過去最悪の被害をだした 70 年サイクロンがハティア島を含むバングラデシュ全土を襲った。幸いにもロフィックはサイクロン発生時、一時的にダッカに戻っており、島にいた家族も全員無事であったが、結果的にハティア島全体で 1 万人、バングラデシュ全土で 30 万人もの死亡者をだした。

サイクロン発生から約 1 ヶ月後の 12 月、パキスタン始まって以来初の民主主義的選挙で、アワミリーグが東パキスタンのほぼすべての議席を席捲し、パキスタン全体でもアワミリーグが総議席の過半数以上を占めていた。しかし、当時のパキスタン政府は政権移譲を拒み、1971 年 3 月より軍事行動に出た。ハティア島も 4 月 10 日にパキスタン軍に占領された。このパキスタン政府の軍事行動に対抗する形で、インド政府は解放勢力に軍事支

援始めた。その支援には武器だけでなく、軍事トレーニングも含まれており、ロフィックはハティア島が占領された直後に、ゲリラになるためのトレーニングを受け、110人の若者とともにインドへと渡った。その頃ロフィックが父に送った手紙には、ただ一言「もう、自分のことは忘れてくれ」と書き記したことからも、独立戦争に向けての彼の覚悟が感じられる。そして、同年7月、ハティア島に戻ったロフィックを始めとするゲリラ部隊は、パキスタン軍へのゲリラ活動を開始。8月にはパキスタン軍の支配下にあった役所、裁判所、そして軍の駐屯地を襲い、ハティアの支配権を取り戻すことに成功した。この時ロフィックはゲリラ部隊の副司令官を務めており、当時の司令官だったワリウッラ(Md Waliullah)はその後ハティア郡を代表する政治家となる。

この時期に国際赤十字連盟と日本赤十字社の共同プログラムで、近衛護輝と吹浦忠正が、サイクロンと内戦（バングラデシュの独立戦争も、対外的にはパキスタンにおける内戦であった）で疲弊した住民への緊急支援のためにハティア島を訪れ、復興支援活動に従事した。その復興支援事業に全面的に協力したのが、ロフィック達フリーダムファイターであった<sup>1</sup>。ハティア島の人々から絶大な信用をえていた彼らのネットワークを使って、近衛と吹浦は赤十字社としての復興支援活動を行った。この活動に協力したことがきっかけで、のちにロフィックはDUSを設立することとなる。

1971年12月16日、バングラデシュはインドの支援を受けて無事独立を果たすも、独立戦争での傷は深く、引き続き国際赤十字連盟と日本赤十字社はハティア島を支援した。食料やブランケット、医療用品など大量の物資をボランティアを組織して配給し、また配給に必要な道路の整備などを行った。ちなみに、今でこそハティアの人々にとっても馴染みの深いインスタントヌードル（焼きそばのようにして食べる）は、この時に配られていた配給物資に含まれていたもので、配給を通じて島全土に爆発的に普及した。

また、国際赤十字連盟はCPP（Community Preparedness Program）事業として、災害対策ボランティアを組織した<sup>2</sup>。そして、災害時に使用するメガホン・マイク・無線・ラジオ・雨合羽の提供、サイクロンシェルターの建設を日本赤十字社が支援した。この時期ロフ

<sup>1</sup> 1971年、パキスタンからの独立戦争の際に、兵士として戦った人々の総称。

<sup>2</sup> CPPによってすべての村に組織されたボランティアチームは、サイクロンの襲来をメガホンを使って村全体にしらせる警報担当2人、簡単な応急処置を行うファーストエイド担当2人、レスキュー担当2人、住民をサイクロンシェルターまで誘導するシェルター担当2人、緊急時に食糧や衣類を配給する食糧・衣類担当2人、リーダー1人の計11人で構成されている。このボランティアメンバーは住民の中から選挙で選ばれるが、最低2人は女性をいれることが義務付けられている。

ロフィックは CPP 事業のカウンターパートであるバングラデシュ赤十字社のハティア郡事務所働いていた。その際、国際赤十字連盟、日本赤十字社が撤退した後に、自分たちの力で島の復興開発を担う組織が必要であるとの考えに至り、1975 年ハティア島の有識者に働きかけて DUS を設立した。設立当時はほとんどがボランティアで運営されていたため、ロフィックも 75 年から 85 年までは、バングラデシュ赤十字社ノアカリ・エリアマネージャーの職と、DUS の代表を兼任して行っていたが、組織の拡大とともに、理事たちからの要請を受けて赤十字社を退職。DUS に専念することになる。

以上の聞き取り調査を通じて感じたのは、ロフィックにとっての地域開発は「自立の達成」により「真の独立」を勝ち取るためのプロセスであり、彼の中ではまだ独立戦争は終わっていないのではないかということであった。1970 年のサイクロン、翌年から始まった独立戦争時におし寄せた大量の外部支援にのまれ、援助漬けになっていくハティア島の同胞を自立へと導くための彼の活動を具現化したのが DUS である。彼の意識の中では「開発」は福祉やチャリティ活動といったものではなく、バングラデシュを外部からの援助を必要としない「真の独立」へと導く独立運動であるといった色彩を強く帯びているといえるだろう。

## 第2節 DUS の発展史

### < 救援と復興 赤十字ボランティアから DUS へ >

ロフィックの個人史からもわかるように、DUS の前身は 1970 年サイクロン被害者へのボランティア救援活動にその源流をみて取れる。現在 DUS の事務局次長を務めるティブリーズ (Tibriz) をはじめとした、当時ハティアの学生たちは、比較的被害の少ない地域の住民の家々をまわり、薬や米などの支援物資をかき集め、被災者に配給して回った。このような救援活動は、その後の独立戦争後の復興時や、1973 年から 1974 年にかけてバングラデシュ全土を襲った大洪水による飢餓発生時にも行われた。また、独立戦争前後にハティア島で活動を行った赤十字のボランティアスタッフ (一部は有給) としても彼らは積極的に活動を行った [赤十字 1972]。しかし、赤十字は天候不順による交通マヒを理由に復興半ばのハティア島をさることとなり、そこには大量の支援物資だけが残された。それらを効果的に島の復興に役立てること、そして、継続的な活動を期待できない外部からの支



援に頼ることなく、自分たちの力で島を発展させ、真の独立を勝ち取ることを目的として、当時はまだ緩やかな組織体ではあったが DUS の前身である HICEL(Hatiya Island Co-operative Enterprise Ltd)を設立した。

この時期の活動は、NGO としてではなくボランティアベースでの救援・福祉活動が中心であるが、赤十字の救済活動での経験が HICEL 設立に大きく関わっているといえる。

赤十字の活動の半数は一時的な災害救援と災害対策事業である(2004 年度においては災害救援・災害対策事業が 47.5%を占める[日本赤十字社 2006])。ハティア島においても、独立戦争前後に行われた活動は、被災者への食料・衣類・医薬品などの緊急支援と医療チームの派遣であった。これは、目の前の切迫したニーズに対応する活動であり、そこで赤十字に求められるのは、供給体制を管理・運営する能力であり、自らが事業を実施するため受益者は受身となる。ロフィックによると、このような活動は自然災害や戦争ですでに被害を受けてしまった地域の復興初期においては必要な緊急措置ではあるが、活動が一時的なモノ不足を補うことを目的とし、かつ外部組織である赤十字の都合によって左右されることから、なぜ被害がここまで拡大してしまったのか、というハティア島の根本的な脆弱性の問題の解決には至らない。赤十字のボランティアだった HICEL の設立メンバーは、このような赤十字による緊急支援活動での経験を通じて、HICEL 設立へと動き出したのである。

#### < 救援と復興 政府・外国 NGO への働きかけ >

緩やかな組織体として発足した HICEL は、有給スタッフをおかずそれまで通りボランティアのみで運営されていた。そして赤十字の残っていた大量の支援物資利用し、赤十字の活動を引き継ぐ形でのフード・フォー・ワーク (Food for Work) や、カレッジ・道路建設などの活動を行っていた。それらの活動を通じて、ハティア島で最も脆弱性が高いのは、慢性的な島土の侵食により住む土地や耕作地を失った土地なし農民であるとの結論に達し、次第に彼らの支援にその活動をシフトさせてゆくことになる[DUS 1990: 19-20]。

まず始めに着手したのは土地の確保である。島土侵食によって住むところを追われ、政府のカーランド<sup>3</sup>や防波堤、赤十字のキッラなどに移り住まなければならなくなってしまう

<sup>3</sup> カーラ (Khas) は政府所有という意味で、カーランド (Khas Land) は政府所有の土地という意味である。バングラデシュにおいては運河の堆積作用によって生まれた新たな土地は、カーランドとして政府に登録される[Abur Barkat2001]。土地の侵食被害が絶

った人々に正式な土地の権利を与えるため、HICEL のメンバーは彼ら土地なし農民や地元の有権者たちを組織し、政府へカーランド獲得のための働きかけを行った。政治家を巻き込み、時にはハティア郡役場を囲むなどといったアクションを起こし続けた結果、1974 年に一部のカーランドの占有が認められ、その土地に約 350 世帯の島土侵食の被災者を移住させることに成功した。

また、土地獲得プロセスと平行して、生活の基盤が不安定で脆弱性の高い彼らに対する支援事業を行おうとしたが、赤十字の残していった支援物資を使い切ってしまったため、自分たちでは物質的支援が不可能であった。そのため、島土侵食による被災者の現状を政府、外国 NGO の CORR ( Christian Organization for Relief & Rehabilitation )、CARE に報告し、それら組織が彼らの支援に動き出すように働きかけを行った。その結果、1973 年から 1974 年にかけての大飢饉に際しても、おかゆの炊き出しなどの支援を取り付けることができ、その危機をなんとか乗り切ることができた。1972 年から 1974 年にかけてのことである。

この時期の HICEL は、緩やかな組織体として、住民自らが活動をスタートさせたが、活動内容は土地や緊急支援物資の提供という、赤十字時代と同じものであった。その背景としては、サイクロン、独立戦争、大飢饉という悲劇が立て続けにおき、緊急救援のニーズがたえることがなかったからと考えられる。しかし、この時期の DUS のカーランドの居住権獲得運動の成功は、貧困層の住民が政府から正式にその権利を得たという点で画期的であり、その後のバングラデシュ全土の居住権運動に大きな影響を与えた [Ratan 2004: 26-35]。

#### < 住民のエンパワーメントとマイクロクレジット NGO としての活動を開始 >

1975 年からは、CORR のパートナー団体として資金提供を受けながら、獲得した土地への移住プログラムと、新たな土地での住居建設プログラム、貧困削減プログラムを開始した。ここに来て、HICEL のメンバーは過去の経験に基づいた活動を自らの手で実施することになる。これまでの活動から学んだ、外からくる支援物資による一時的な救済活動では根本的な脆弱性の解決にはならないとの問題意識から、まずは侵食により土地を失った土地なし農民や零細漁民、貧困女性の組織化に取り組んだ。組織された住民グループは

---

えず、一方で慢性的に新たな土地が誕生するハティア島においては、カーランドの所有権や居住権を巡る争いが絶えない。

「シヨミティ(ベンガル語でグループの意味)」と呼ばれ、毎週決まった額の貯蓄を行いサイクロンや病気などの突発的な事態へ備えた。またグループ単位で貧困問題や自然災害対策についての啓発活動や話し合いを継続的に行った。これらグループ活動は、住民をエンパワーメントし、貧困問題や自然災害に対して自らアプローチできるようにするのが目的であった。

なお、このような活動を始めた当初は、HICEL は政府未登録の組織であった。しかし、政府からの規制が徐々に強まり、政府未登録組織は外部からの資金援助が受けられず、活動も限定されるようになったことから、1978年にHICELはDUSと改名し、DOSSに登録している。

1983年からは収入向上プログラムの一環として、マイクロクレジット事業に着手した。このマイクロクレジット事業は、それまでターゲットにしていた島土侵食の被害者だけでなく、彼らと同様に生活の厳しい日雇い労働者や小規模自作農家といった人々までもその対象としたため、活動地域が特定の貧困エリアだけでなく、当時活動していた島内の5つのユニオン全体に広がった。

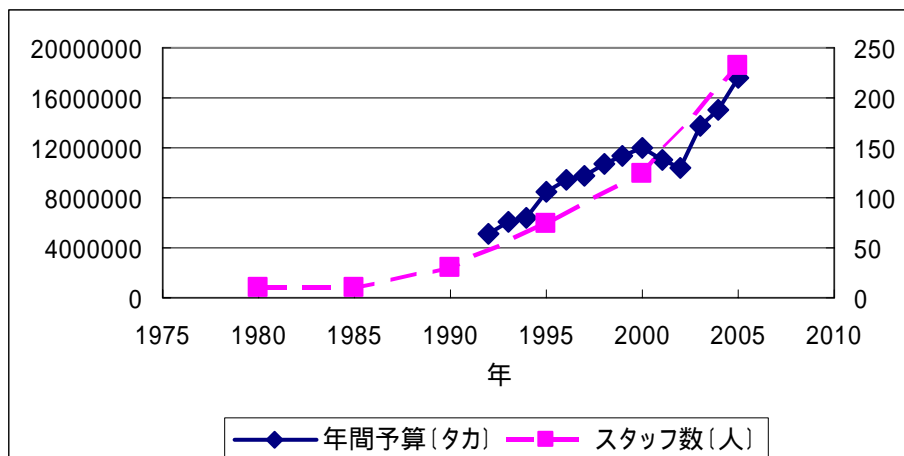
この時期のDUSは、救援から地域開発、そして住民のエンパワーメントへとその活動を変化させて行った。つまり、貯蓄を奨励し災害対策の知識を身につけさせることにより、サイクロンが来た際の被害を軽減させ、最終的には外部からの支援に依存することなく、住民自らの力で対応する力をつけさせる「住民のエンパワーメント」を活動の目的にすえたのである<sup>4</sup>。

また特筆すべき点として、1983年にマイクロクレジット事業を開始する際に初めてDUSは専従の有給スタッフを雇っている。その後、マイクロクレジット事業の拡大とプロジェクト数の増加に伴い、有給スタッフの数も増加している(表4-1)。

---

<sup>4</sup> このような活動の変化はDUSだけでなく、バングラデシュNGO全体にみられる。下澤によると、1972年から74年にかけてNGOの活動は救援から地域総合開発へと向かう流れがおき、1975年から80年前半にかけて貧困層をターゲットにした相互扶助的なグループ活動による住民のエンパワーメントが盛んになったとしており[下澤1998: 57-64]、アハメッドもまたNGOの「慈善性と福祉志向」は、1974年以降徐々に農村開発へとシフトしていくとしている[Ahmed 1991: 371-386]。

<表 4 - 1> 年間予算とスタッフ数の推移



出所) 現地調査より筆者作成

<経済発展から社会発展へ ドナー支援によるプロジェクト運営 >

マイクロクレジットの開始により活動規模を拡大させる一方で、DUS は貧困の原因は経済的なものだけでなく、教育水準の低さや健康や衛生に対する認識の低さ、ジェンダー問題にもあると考え始めるようになった。そのため、DUS は表 4 - 2 のようなプロジェクトをドナーからの支援をもとに行った。

<表 4 - 2> プロジェクト一覧 (ドナー名)

年	プロジェクト名 (ドナー名)
1984	井戸・トイレ普及プログラム (UNICEF)
1986	災害管理プログラムと植林プログラム (日本赤十字社)
1988	ジェンダー・女性プログラム (オックスファム UK)
1990	母子健康プロジェクト (バングラデシュ政府)
1991	91 年サイクロンの被災者救援とリハビリテーション (イギリス ODA)
1993	土地なし層のための土地獲得プログラム (バングラデシュ政府)
1994	ノンフォーマル成人識字・アドボカシー教育プログラム (オックスファム UK)
1996	家畜開発プロジェクト (バングラデシュ政府)
1998	ICT (Information Communication Technology) センター (日本: 草の根無償)
1999	カースランド地域開発・定住プログラム (バングラデシュ政府)
2000	官民共同地域健康プログラム (保健省)
2001	都市における井戸・トイレプログラム (デンマーク ODA)
2003	Adarsha 村、土地なし貧困層プロジェクト (EU の ODA)

2004	HIV エイズ削減プログラム ( UNICEF )
2005	土地なし層支援プログラム ( 国際 NGO : Action Aid )

出所) DUS 2006

これらのプロジェクトは、すべてバングラデシュ政府や外国政府、国際機関、外国 NGO などのドナーから資金を得ておこなったものである。そのため、1986 年から、DUS はダッカに連絡事務所を構えるようになった。ドナーの意向を探り、自分たちのニーズにあった資金源を確保するためである。ダッカからハティア島までは船で約 15 時間かかり、2003 年に携帯電話のアンテナ基地局が立つまでは、島の中心の市場にある電話局に行かなければ、本土と電話すらできない地域であった。そのため、ダッカ事務所にスタッフを置くことにより、ドナー組織との情報交換を容易にする必要があったのだ。この仕事は高度な英語力<sup>5</sup>とダッカへの常駐が必須であったため、理事会からの説得により、ロフィックが 1986 年にバングラデシュ赤新月社を退職し、有給スタッフとしてこの任にあたった。

このような過程を通じて、現在の DUS の運営基盤ができたといえる。つまり、組織自体の維持コストはマイクロクレジットからあがる利益でまかない、その他のプロジェクトコストはドナーからの資金によって回すという形態である。また、マイクロクレジットが貧困の経済的要因に向けられているのに対して、ドナー支援による前述のプロジェクトは、教育・保健・衛生・ジェンダーなどの社会的要因にむけられているという特徴がある。

<さらなる組織の発展 - ネットワークの構築と経験交流 - >

ダッカからの距離が遠く、ドナーや他の NGO の情報の得にくいハティア島で活動する DUS は、ダッカ事務所に駐在しているロフィックを様々なネットワーク団体のメンバーにすることにより他の開発組織と情報や経験の共有を図っている(図 4-3)。今後は、これらネットワークを通じて水平的な経験交流をはかり、また参加団体が団結することにより、より効果的なアクションを起こして行きたいと考えている。

<sup>5</sup> 正確なデータはないが、自分の知っている限りほとんどすべての外国ドナーが英語によるプロジェクト申請書の提出を求めている。また、ドナーとの交渉会議もベンガル語ではなく英語で行われるのが一般的である。

<表 4 - 3> ロフィックが所属するネットワーク団体

ネットワーク団体名	ロフィックのポジション
HASAB(HIV/AIDS and STD Alliance Bangladesh)	代表理事
BCNNRC(NGOs Network for Radio Communication)	代表理事
SDP(Society for development partners in Bangladesh)	代表理事
COFCON(Coastal Fisher folk Community Network)	理事
NIRAPAD(Network for Response on Disaster)	理事
ALRD(Association for Land Reform and Development)	理事

出所) DUS 2006 を編集

また、今までは現地のことを外部者よりもよく知っているという理由からハティア島の住民からのみスタッフを採用していたが、経験の交流と優秀な人材の確保を目的として、ハティア島出身者以外のスタッフを採用することも考えており、現在理事会の承認を待っている段階にある。この背景には、DUS の活動地域は年々拡大している一方で、地元出身のスタッフはハティア島の中でも自分が生まれ育った地域でしか活動したがないため、地域を限定しないスタッフの雇用が求められるようになったという現状もある。

プロジェクトに関しては、住民のニーズとともに、組織全体の規模拡大と持続可能性の向上を目的として、マイクロクレジット事業の拡大が求められている。そのため、回転資金を出してくれるドナーの確保と、優秀なマイクロクレジットスタッフの雇用が課題となっている。また、政府の末端機関であるユニオン評議会<sup>6</sup>をプロジェクトの意思決定に巻き込むことによる、より民主的かつ住民のニーズにそったプロジェクト運営システムの構築

<sup>6</sup> ユニオンは、1890 年に警察所管区であるタナの下請けの村落治安維持組織として、また植民地政庁が治安維持のために行った災害救済の実施機関として発足した。その後、ユニオンは自然に行政村としての役割を担うようになっていったが、いまだに主な職務は治安の維持と救済物資の分配である。ユニオンを取り仕切るユニオン評議会は、普通選挙で選ばれる議長と 9 つの選挙区から一人ずつ選ばれる 9 人の議員、それとは別に選ばれる 3 人の女性議員によって構成されているが、官吏はわずか 1 人の事務官と数人の使用人だけである[海田 2003]。また、評議員は全員ボランティアである。

を実験的に開始している。

### 第3節 マイクロクレジットと外国ドナーが DUS に与えた影響

DUS の発展過程におけるマイクロクレジットの採用とドナーの影響は無視できない。貧困者支援のためのマイクロクレジットからあがる利益により、DUS は専属の有給スタッフを抱え、これにより組織の継続性を維持することが可能になった。そして、マイクロクレジットで組織を強化しつつ、ドナーからの支援を継続的に受けることにより、徐々に活動の枠を広げていったといえる。また、この過程におけるロフィックの役割は非常に大きい。設立当初からのリーダーで、赤十字での職務経験もあり、英語が堪能なロフィックは、ダッカに事務所を構え、ドナーとの関係を密にすることにより、多くの支援を取り付けることに成功している。

このように、当初外部からの支援に頼ることなく自らの力でハティア島を発展させようという理念のもと、ロフィックを中心に設立された DUS だが、現段階においても外国ドナー依存からの脱却をなしえていない。また、マイクロクレジットの原資も前年度のマイクロクレジットの利益と PKSF<sup>7</sup>からの融資のみであることを考えると、結局のところ DUS の組織・プロジェクト運営資金はすべて外国ドナーからきていることになる。

しかし、このようなローカル NGO に対するバングラデシュ政府からの支援が一部の開発プロジェクト以外にない状態では(表 4 - 2)、DUS が今の外国ドナー依存の現状を打破するのは難しい。また、ロフィックが今年(2007年)に57歳をむかえることを考えると、ここまで自らの経験と英語力、カリスマ性で DUS を築き上げ、外国ドナーに顔が利く彼の代わりを誰が務めるのかという世代交代の問題も起きてくることが予想される。

---

<sup>7</sup> バングラデシュ政府によって1990年に設立された基金で、マイクロクレジットを行う NGO にその原資を低利で融資している。正式名称は Palli Karma Sahayak Foundation (村落事業支援基金)で、世界銀行やアジア開発銀行などの外国ドナーからの資金援助を受け、それをマイクロクレジットの原資としてローカル NGO に融資している。

## 第 章 住民と DUS

前述のとおり、DUS は国際赤十字連盟と日本赤十字社が共同で行った、ハティア島における 70 年サイクロン被災者支援、独立戦争後の復興プログラムの住民ボランティアの一部が、赤十字撤退後に設立した NGO である。ボランティアだった当時は、赤十字の指示に従い物資の配給やファースト・エイド、巡回診療などに携わっていたが、赤十字撤退後は自らの意思で活動を展開するようになった。しかし一方で、NGO としての規模が拡大すればするほど、DUS と住民との距離は広がり、いかにして住民の声を拾っていくのが課題となる。また、国家のような民主的なプロセスを経た強制力を行使できない NGO が、その活動の正統性をどのようにして担保していくのかという問題も生まれる。ここでは、DUS の意思決定がどのように行われるのか、またその意思決定を行っているのはどのような人々なのかを考察することにより、DUS とハティア島住民との関係を探っていきたい。

### 第 1 節 DUS における意思決定

#### 1. DUS の意思決定機関

DUS は運営上 2 つの意思決定機関、評議会と理事会をもっている。評議会は運営計画の作成や組織規約の改正・年間予算の議決権、理事の選出、プロジェクトの認可等の強い権限をもつ。最低年 1 回のミーティングが義務付けられているが、必要があれば年に数回開かれる。また、評議員はハティア島の住人であることが求められ、現在は 30 人のメンバーによって構成されている。任期がないため、評議員は年々増加傾向にある。

理事会は、DUS の行うプロジェクトの最終決定機関であり、評議員を構成するメンバーの中から選任された 6 人のメンバーと、事務局（有給スタッフ）の責任者である事務局長によって構成される。年に最低 2 回のミーティングが義務付けられており、任期は 2 年である。ここでは、シヨミティを通して住民から上がってきた現場のニーズに対して、事務局が提示してきたプロジェクトが適切かどうかを判断し、行うべきかどうかを決定する。その判断が 5 年計画や年次計画に沿った適切なものであったかどうか、また会計監査などの財政的な説明責任は果たされているかどうかなどが議論され、プロジェクトが審査・承認される[DUS 1990: 24-26]。また、評議会・理事会のメンバーはともにボランティアで



ある。

## 2. DUS の意思決定方法

DUS の活動は、住民のニーズの把握とプロジェクトの発掘という2つのプロセスから成り立っている。

住民のニーズの把握は、まずターゲットである貧困層のみを「ショミティ」と呼ばれる互助組合に組織し、このショミティを単位として貯蓄・マイクロクレジットをセットにした収入向上プログラムや保健・教育プログラムを行うことから始まる。これらの活動を通じて住民や住民の所属するコミュニティをエンパワーし、意識化<sup>1</sup>させることが目的だ。そして、意識化された住民達とフィールドスタッフとのディスカッションを通じて住民のニーズを把握する。ディスカッションは会議室等で行われるのではなく、フィールドスタッフが週に一度、貯蓄やマイクロクレジットを回収するためにショミティを訪れる際に、コミュニティのオープン・スペースに円になって座り、まるで世間話をするかのように進められる。そこでのディスカッションの内容はフィールドスタッフから、9つあるDUSのフィールドオフィスに集められ、そこでショミティのリーダーとユニオン評議会のメンバー、DUSのスタッフによって、住民のニーズが何であるのか、ニーズの最優先事項は何であるのかが議論される。そこでの結果はハティア島のDUSヘッドオフィスに集められ、それらをもとに、DUSのスタッフや理事会メンバー、ショミティリーダーがミーティングを重ね、5カ年計画<sup>2</sup>と年次計画を作成する。最後にそれを評議会が審査し、承認を与える。ここで作られた5カ年計画や年次計画は絶対であり、この計画書から外れるプロジェクトは審査の対象にならない。

次に、それら住民のニーズに答えるためにどのようなプロジェクトを行うべきかの判断は、DUSダッカ事務所のプロジェクト調査から始まる。ダッカ事務所のスタッフ(事務局

---

<sup>1</sup> ブラジルの教育学者パウロ・フレイレ(Paulo Freire)は、抑圧され、搾取された人々(貧困層、先住民族など)が、識字学習を通して自らの状況を理解し、自覚的・主体的にその状況を変革していく過程を「意識化(人間化とも訳される)(conscientization)」と表現し、実践した[パウロ 1979]。この識字学習法は、バングラデシュの成人識字教育教材などにも広く取り入れられている。

<sup>2</sup> 今年から施行される5カ年計画においては1、micro credit 2、promote no formal education 3、water & sanitation 4、disaster Preparedness program 5、gender issue が採り挙げられた。この上記重点ポイントに関わるプロジェクト以外は実施できない仕組みになっている。

長であるロフィック、中級スタッフ 1 人、セクレタリー 1 人の計 3 人) は、ドナーが集まる会議や NGO の会合に出席し、5 年計画・年次計画にそったプロジェクトに資金を提供してくれる組織を探し、それが見つかりとプロジェクト申請書の作成に入る。できた申請書はハティア島に戻され、理事会の承認を得た後、ドナーに提出される。そこでドナーの許可が下りると、政府の NGO 統括機関である NGOAB に許可申請をだし、60 日間ほどの審査期間を経て、プロジェクトとしてハティア島で実行される。このように、ダッカ事務所はドナーの意向と政府の意向、そしてハティア島の住民のニーズをすり合わせる重要な役割を担っている。

### 3. DUS の意思決定は誰によってなされているのか

上記のように、DUS の意思決定プロセスにおいて、評議会と理事会は非常に強い権限を持っていることがわかる。では、それらの意思決定機関はいったいどのようなメンバーによって構成されているのだろうか。

まずは男女比であるが、評議会、理事会ともに男性が約 7 割、女性が約 3 割で構成されている (表 5 - 1)。政府の末端機関であるユニオン評議会は通常男性 10 人、女性 3 人で構成されていることから、政府機関とほぼ同等の比率であるといえる。

<表 5 - 1> 理事会・評議会メンバーの男女比

	男	女
理事会	5 (71%)	2 (29%)
評議会	22 (73%)	8 (27%)

出所) 現地調査より作成

次に、職業の内訳はソーシャル・ワーカー、教師、弁護士の比率が高い。ここでいうソーシャル・ワーカーは、地域で福祉活動に従事している人のことで、地元のリーダー的役割を担っている人が多い。普段は農業やビジネスなどで生計を立てているが、プロジェクト単位で NGO に雇われ、影響力のある地元で、活動したりもする。受益者であるシヨミティのリーダーもこの分類に入るが、現段階では 2 人しかいない。

<表 5 - 2> 理事会・評議会メンバーの職業

	職業の内訳
理事会	教師 4、弁護士 2、NGO スタッフ 1 (DUS の事務局長)
評議会	ソーシャルワーカー12、教師 10、弁護士 2、事務局スタッフ 2 (DUS の事務局長と事務局次長)、ヘルスワーカー 1、会計士 1、赤新月社スタッフ 1、独立戦士のOB1

出所) 現地調査より作成

## 第1節 Civil Society と DUS

ハティア島では、DUS の評議会や理事会のメンバーになるような人々のことを Civil Society (ベンガル語で Shushil shomaj) メンバーと呼んでいたが、この Civil Society はハティア島においていったいどのような概念なのだろうか。一般住民とはどのように異なるのだろうか。一年間のフィールド調査を通じて、現段階でハティア島の Civil Society を論じる論文は存在しないことが確認されたため、ここではハティア島住民からの聞き取り作業を通じて、ハティア島における Civil Society の概念を考察したい。

### 1. Civil Society とはなにか

ハティア島の住民の認識における Civil Society を大まかに一般化すると、「コミュニティの中で一定以上の社会的地位を持った有識者で、住民のニーズをよく把握し、公共の利益のために中立な立場で行動できる人々の集まり」ということであった。インタビューでは、自らが Civil Society メンバーであるような住民からは、公共の利益や社会的弱者の保護が強調され、そうではないと認識している住民からは、自分たちのために政治家や NGO に働きかけを行ってくれるというポイントが強調されているようであった。以下は住民の発言である<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 以下の住民の発言は、2006年8月10日から2006年8月21日の間に行った聞き取り調査による。

- ・ 知識人の集まり。フリーダムファイターの集まりや、地域有力者の集まりなど。個人的利益や、政治にとらわれず、島全体のことを考える人間の集まり[ワリウツラ：元政治家]。
- ・ 住民の中で、政治的意識の高い人、または政治にコミットする力のある人々の集団。例えば、教師、引退した政治家、ビジネスマン、ユニオン評議会議長とそのOB、宗教家、農業組合リーダー、漁業組合リーダー、富裕農民、職種別労働組合（バス、フェリー、リキシャなど）のリーダー、NGO スタッフなどが含まれる[ジョシム：政治家]。
- ・ 社会、特に貧困者など弱者に役立ちたいと思っている人々の集まり。宗教的、政治的に中立であることが求められる[スフィア：NGO リーダー]。
- ・ 政治家、教師、独立戦士、市場のリーダー、教育水準の高い農家など、高い専門性と経験を兼ね備えた住民の集まり。共通の利益のために行動・発言でき、いさかいの仲裁などを行える人物[アリフ：公務員]。
- ・ 教育があって意識化された人々[アットボール：NGO スタッフ]。
- ・ 政治家やNGO にプレッシャーをかけられる人々[ハッサン：農民]。

## 2. ハティア島における Civil Society の現状

ハティア島は自然災害のリスクの高いエリアに位置し、生活も本土に比べて厳しいため、Civil Society を構成することができるような人々が少ないと住民は認識しているようである。それでも Civil Society メンバーと呼ばれる個々の住民は、コミュニティやNGO で積極的に発言している様子が窺えた。また、本土出身の住民からは、ハティア島はコミュニティの結束が強いため、その中での Civil Society メンバーの役割が本土に比べて高いとの発言があった。以下は住民の発言である。

- ・ ハティア島に強い Civil Society はない。貧しい住民が多いため、みな自分が儲けることしか考えていない。おそらく、20%程度の人しか自己決定する力をもっていない[ワリウツラ：元政治家]。
- ・ 教育レベルが低いため、ハティア島には強い Civil Society はない[シヨリフ：大学教授]。
- ・ Civil Society は人々の声を代弁しているはずだが、代弁する声をひろう仕組みも、それを訴える場も政治的にはほとんどない。いくつかのユニオン評議会がその役割を担

っているが非常に弱い[ジョシム：政治家]。

- ・ ダッカやチッタゴンなどの都市部に比べると、ハティア島ではコミュニティ意識が強く、Civil Society メンバーはそれぞれのコミュニティで積極的に発言している[スフィア：NGO リーダー]。
- ・ NGO を通じて強い発言力をもっている[ハッサン：農民]。

### 3 . ハティアにおける Civil Society の役割

多くの住民が、Civil Society の活動場は主にコミュニティと NGO の 2 つであると考えているようだ。コミュニティにおいてはリーダーとして相談にのったり、争い事の仲裁に努め、NGO においては住民の声を代弁し、NGO の活動がより住民の意向にそったものになるよう協力している。このような Civil Society メンバーの活動を評価する声は少なからず聞かれたが、多くの場合、Civil Society 全体ではなく、特定の Civil Society メンバーを理想化して発言しているように思われた。以下は住民の発言である。

- ・ 地元でおきた争いごとの仲裁が主な役割である。ハティア島では土地関係の争いが多い。決して、政治や企業などに直接プレッシャーをかけたりはしないし、その力もない[タビール：ジャーナリスト]。
- ・ 政治に積極的に参加し、地方政府・NGO の活動をサポートする[ヘラール：NGO スタッフ]。
- ・ Civil Society は NGO の活動をよくサポートしてくれる[スフィア：NGO リーダー]。
- ・ Civil Society がリーダーシップを発揮しているため、ハラメントや暴力事件が少ない[ハッサン：農民]。
- ・ 貧困層を意識化し、社会に取り込んでゆく[ティブリーズ：NGO スタッフ]。

### 4 . 政治と Civil Society

政治と Civil Society の関係については、住民の間で大きく意見が分かれる。全体的には、自らが Civil Society メンバーであるような人々の中で、ハティア島の政治に対して批判的な住民からは、Civil Society は政治から距離を置いているとの発言が見られ、肯定的な住

民からは、政治への積極的な関与が窺えた。一方で、自らを Civil Society と認識していないような住民からは、Civil Society の政治への関与を冷ややかにみるような発言が多かった。また、権力者に批判的な住民(ジャーナリストや一部の NGO スタッフ)からは、Civil Society を自らの選挙活動のために利用する政治家や、逆に政治を利用して自らの私腹を肥やす一部の Civil Society メンバーに対する批判の声が聞かれた。

選挙時においては、Civil Society メンバーも一有権者としてそれぞれ明確な支持政党をもっているが、Civil Society としてまとまって、選挙結果に大きな影響を与えるようなことはないようである。以下は住民の発言である。

- ・ 政治が政治家個人の利益追求の場となってから、Civil Society メンバーは政治から次第に離れていった。選挙のときも政治家は Civil Society メンバーを自分の陣営に引きこもうとはしない。Civil Society メンバーはお金でなびかないし、実際のところその必要がないくらい弱い影響力しかもっていない[ワリウツラ：元政治家]。
- ・ 独立記念日のパーティーなどで、自分の影響力を示すために Civil Society メンバーを招く[タビール：ジャーナリスト]。
- ・ 新しいプロジェクトを行う時に、サポートをお願いするために集まってもらう[ショミール：公務員]。
- ・ 選挙の前の与野党の演説会で、Civil Society メンバーに議論に加わってもらい、公平な意見をもらう[ヘラール：NGO スタッフ]。
- ・ すべての Civil Society メンバーはどこかの政党、もしくは候補者に属している。ハティア島では、BNP リーダー、アワミリーグリーダー、そして現在議席を得ているアワミリーグ後援の無党派リーダーのどれかに Civil Society メンバーは所属している。そのため、Civil Society メンバーが団結することはよほどのことがない限りない[ハッサン：農民]
- ・ ハティア島だけでなく、バングラデシュでは Civil Society メンバーは多かれ少なかれ政治に関与しているが、ハティアではそれに関連する汚職が少ない。これは Civil Society が相互監視しているからだ[スフィア：NGO リーダー]。
- ・ 政治と Civil Society は非常に親密な関係にある。Civil Society メンバーは基本的に裕福な人間が多いが、バングラデシュで裕福になろうと思ったら、政治に関わる以外にない[タビール：ジャーナリスト]。

## 5 . NGO と Civil Society の関係

DUS や HASI のようなローカル NGO は、地域のことを良く知っている Civil Society メンバーによって設立される。それらローカル NGO は貧困を削減し、住民をエンパワーすることによりハティア島の Civil Society を拡大していくことが求められているようである。また一方で、NGO は Civil Society を通して住民のニーズを知り、意思決定を Civil Society メンバーに委ねる事により、活動の正統性を担保していると考えられている。

しかし、このような意見は主に Civil Society メンバーやすでに NGO と関係をもっている住民の認識であり、そうではない一般住民からは「よくわからない」といった意見が多かった。また、「Civil Society と NGO は同じではないのか」といった意見も少なからず聞かれた。以下は住民の発言である。

- ・ 強い Civil Society を育てるには、まず貧困から脱却しなければならない。NGO は貧困を削減し、人々をエンパワーする役目をおう[ワリウツラ：元政治家]。
- ・ セミナーやワークショップを開き、Civil Society を啓発していく[バケール：大学教授]。
- ・ NGO を通して、政治家・政府の役人・Civil Society が情報や意見を交換することができる。NGO はそれらの人々が集まり、コミュニケーションをとる場を提供している[タビール：ジャーナリスト]。
- ・ NGO は自らの意思決定に際して、Civil Society に参加してもらうことによってその正当性を保持し、同時に Civil Society メンバーを通じて住民に説明責任を果たしている。また、DUS のようなローカル NGO は地域の Civil Society メンバーによって作られる。そこで作られた NGO は Civil Society メンバーから住民ニーズを聞き出すことによってその活動を進めていく[ティブリーズ：NGO スタッフ]。
- ・ Civil Society の協力なしでは NGO、特にハティア島の外から来た NGO は地域でうまく活動できない。そのため、NGO は Civil Society メンバーとよく話をし、一緒に問題解決に当たっている[スフィア：NGO リーダー]。
- ・ NGO がどう運営されているのかよくわからない。そもそも NGO と Civil Society は同じではないのか[ベグン：農民]。

### 第2節 住民からみた DUS

DUS についてのイメージは人それぞれであったが、全体として受益者である比較的生活の貧しい住民からは好意的に受けとめられているようであった。しかし、受益者でない一般住民からは「何をしているのかわからない」「近寄りがない」といった意見も聞かれた。また、生活水準や教育水準の高い、Civil Society メンバーと呼ばれているような住民や、政府の役人からは不満の声も聞かれた。不満の内容としては、「マイクロクレジットで貧困者から利益を吸い上げている」「開発プロジェクトで高い給料を得ている」といった意見が多かった。以下住民の発言。

- ・ DUS のおかげで、島の環境は随分よくなった。特に教育機関・医療施設を遠隔地で運営してくれたおかげで、島民の生活は格段によくなった[ワリウツラ：元政治家]。
- ・ DUS は貧困者のためといいながら、マイクロクレジットで金儲けをしている[ショミン：公務員]。
- ・ 昔はもっと話しやすかったが、今は近寄りがない組織になってしまった。何をやっているのかよくわからない[不明：元フリーダムファイター]。
- ・ 頭のいい、お金持ちが働いているところ[ハッサン：農民]。
- ・ 政府が造った井戸は必ず有力者の家の軒先にあるが、DUS は村の真ん中に造ってくれる。おかげでお腹をこわさなくなった[ベグン：農民]。
- ・ 昔、悪いやつにだまされて土地を奪われたが、DUS の収入向上プログラムのおかげで、再びお茶屋さんを始めることができた[シヨムスッティ：お茶屋]。
- ・ 政府と違い、皆に平等にプロジェクトを実施してくれるので、自分のような貧しくて力のない者にはありがたい[ラーマン：リキシャ引き]。
- ・ トイレを安く売ってくれるだけでなく、保健、衛生に関していろいろなことを教えてくれた。トイレの後、井戸の水で手を洗うようになった[ルパ：荷引き]。

### 第3節 意思決定への住民参加 ロジャー・ハートの「参加のはしご」

ここでは、DUS が Civil Society メンバーを意思決定機関として持つに至る過程を、ロジャー・ハートの「参加のはしご」をつかって分析していきたい。

英国人環境心理学者のロジャー・ハートは、大人と一緒に何らかのプロジェクトで活動す



る子どもの自発性と共同性の度合いを考える一つのモデルとして、「参加のはしご」を提唱している。これは、子どものプロジェクトへの参加の度合いを8段階にわけたもので、参加のプロセスを考察する上での一つの基準となる[ロジャー 2004: 42]。参加のはしごは表5-3のように説明される。

<表5-3> 子どもの「参加」を考える「参加のはしご」

第8段：大人を巻き込む参加	子どもが計画、実行するが、その過程で大人を巻き込む。主導権はあくまで子どもにある。
第7段：子ども主導の参加	子どもが計画して最後までやりきる。
第6段：共同決定参加	子どもと大人とが一緒に考えて、双方同意のもとに意思決定する。
第5段：意見参加	子どもは意見を言うことができる。しかし、最終的な決定は大人が行う。
第4段：役割参加	大人が子どもに役割を割り振る。子どもには情報が与えられ、意味はわかっている。
第3段：形式的参加	子どもの参加は形だけで、実質的には参加していない。
第2段：お飾り参加	子どもが「飾り」として利用されている。
第1段：操り参加	大人のために子どもを利用、または欺いている。

出所) ロジャー・ハート 2000: 42

この参加のはしごは「大人 - 子ども」の関係を想定して作られたものであるが、田中は「福祉職員 - 高齢者」「行政職員 - 地域住民」「開発 NGO - 村人」といった事例に置き換えることも可能であるとしている[田中 2006: 87]。そこで、ここでは「開発・援助機関 - 住民」の関係に置き換えて分析を試みたい(表5-4)。

ただし、この応用はハティア島住民が自らの力でDUSを設立し、Civil Societyメンバーからなる意思決定機関を持つに至る意識化の過程を考察するためのみに、便宜上行うものである。ハティア島の住民は開発・援助機関によって参加させられる存在ではなく、またDUSによって参加のはしごを登らされる存在でもない。DUSは住民と共に歩む存在であり、あくまで住民の主体的な意識化の過程の中のみ位置づけられるものである。

<表 5 - 4> 住民の「参加」を考える「参加のはしご」

第 8 段：開発・援助機関を巻き込む参加	住民が計画、実行するが、その過程で開発・援助機関を巻き込む。主導権はあくまで住民にある。
第 7 段：住民主導の参加	住民が計画して最後までやりきる。
第 6 段：共同決定参加	住民と開発・援助機関とが一緒に考えて、双方同意のもと と に意思決定する。
第 5 段：意見参加	住民は意見を言うことができる。しかし、最終的な決定は開発・援助機関が行う。
第 4 段：役割参加	開発・援助機関が住民に役割を割り振る。住民には情報が が 与えられ、意味はわかっている。
第 3 段：形式的参加	住民の参加は形だけで、実質的にはプロジェクトに参加していない。
第 2 段：お飾り参加	住民が「飾り」として利用されている。
第 1 段：操り参加	開発・援助機関のプロジェクトのために住民を利用、また た は欺いている。

出所) ロジャー・ハート 2000 42 を参考に作成。

この住民参加のはしごモデルによると、赤十字の住民ボランティアだった時代から DUS 設立とその発展という切り口では、順調にハシゴを登ってゆくことがみてとれる。つまり、DUS を創設したハティア島住民が赤十字のボランティアだった時代は、住民は赤十字の指示で動く「役割参加」か、場合によっては多少意見を述べる事ができた「意見参加」であった。これは、活動内容を決定する際に住民ボランティアを使って調査をさせてはいるものの、活動内容の最終決定は赤十字社の社員が決めていたことから明らかだ[日本赤十字社 1972:20-26]。この段階では、「共同決定参加」にまでは至っていない。しかし、その後赤十字社が天候不順を理由にハティア島を去った後、自らの力で復興を成し遂げるため

ハティア島住民の一部が DUS を設立するに至る過程は、開発プロセスへの「住民主導の参加」であるといえる。さらに DUS は、発展の過程で国際 NGO や外国援助機関、バングラデシュ政府との共同開発プログラムをハティア島で実現させている。これは他の援助・開発機関を巻き込んでいるので、最終段階である「他の組織を巻き込む参加」であるといえよう。

このように、DUS を設立した住民メンバーは、赤十字のボランティアとしての「役割参加」から、開発援助の意思決定に自らが参加する「住民主導の参加」、そして他の組織を巻き込んでプロジェクトを運営するレベルにまで住民参加のハシゴを上り詰めた。

しかし一方で、赤十字の住民ボランティアメンバーが、DUS のボランティア、そして DUS の有給スタッフとなってこのハシゴを上り詰める過程で、彼ら自身がハティア島の住民として開発に参加する立場から、自らの開発プロジェクトの中に住民を参加させる開発・援助機関の側へと、その立場を変化させていった。この転機は、DUS のメンバーの何人かがボランティアから有給スタッフとなった 1982 年に訪れたと考えられる。ボランティアの段階では、他の住民と同じように他に生業をもった状態で活動に参加しているため、意識の上では周りの住民と大差がない。住民の一部が福祉的開発事業を担っている状態である。しかし、事業規模拡大に伴い、事業を運営する有給スタッフが必要になってくると、お金をもらってプロジェクトを運営する側と、それに参加する側という 2 つの住民の立場がでてくることになる。この時点で、ハシゴを上り詰めた DUS は自らの中に新たなハシゴをもつことになった。有給スタッフが運営する DUS のプロジェクトの中に、どのように住民を参加させて活動の正統性を保つのか、住民や外国ドナーに対する説明責任をどのように果たすのかといった、住民が作った地域密着型のローカルな組織であるにも関わらず、外から入ってくる開発・援助組織と全く同じ課題を突きつけられることとなったのである。

それらを克服するために、DUS は Civil Society メンバーと呼ばれる地元の有力者・有識者のボランティアからなる評議会・理事会を意思決定機関としてもつに至った。これにより、DUS が代表であるロフィックのボス支配的な組織ではなく、また有給スタッフのための利益組織ではないことをハティア住民と外国ドナーに示すことが可能になったといえる。

しかし、DUS の意思決定機関を構成するような Civil Society メンバーはあくまでハティア島の一部の限られた住民でしかない。今後は Civil Society メンバーによる意思決定の正統性を示すためにも、ハティア島における Civil Society の拡大が求められていくのである。

う。

## 終章

### 第1節 Civil Society 論における DUS の位置づけ

#### 1. NGO の定義と DUS

バングラデシュにおいて、特に災害リスクの高いエリアに位置するハティア島では、古くからサイクロン、島土侵食による自然災害が絶えなかった。生まれた頃より災害被災者の悲惨な生活を身近で見続けてきたロフィックは、独立戦争後の赤十字による復興事業へボランティアとして参加したのをきっかけに、生まれ故郷に NGO を設立した。海外からの支援に頼ることなく、住民自らの力でハティア島を発展させ真の独立を勝ち取りたいという思いからである。

ロフィックが仲間の住民達とともに DUS を設立したのは、1975 年の独立直後であり、当時できたばかり新政府はまともに機能していなかった。そのため、DUS の役割は政府の補完的な活動ではなく、全く何もなしの中での福祉サービスの提供であった。その意味での DUS の NGO としての「非政府性」は、政府ではないという意味では妥当性があるが、政府に対峙する存在という意味では適当でないといえる。国家よりも先に DUS などの開発組織が福祉サービスを拡充し、それを後から国家が NGO として認知していったという方が正しいであろう。

このような、国家よりも先に NGO が前提として存在する状況の中で、NGO の「自発性」を見出すのは難しい。DUS や他の NGO が「自発的に」活動を停止したら、住民はクレジットへのアクセスと、半数の教育機関を失う。低価格で井戸やトイレを設置することもできなくなる。このような状態では、NGO は地域に居座ざるを得ない。また、現在では地元エリートの就職先となった NGO で働くスタッフは、生活のために働くのであって、ボランティア精神にのっとり活動をはじめた初期のメンバーとは「自発性」の観点から大きく異なる。ハティア島の NGO は組織としても、そこで働くスタッフとしても活動の「自発性」はみえなくなっているといえる。

また、そもそも DUS は、ロフィックをはじめとするハティア島住民の一部が、ボランティアとして島の開発活動に関わりだしたのがきっかけに設立された NGO である。そのため、ボランティア組織として活動していた段階では「他益性」の影は薄く、自らのため

に活動する住民組織的な色合いが強かった。しかし、ハティア島での住民による開発の過程が、ロジャー・ハートの参加のはしごを登りきったところで、最終的に NGO という組織体になり、その段階で「他益性」が生まれたと考えられる。NGO は、住民を NGO スタッフとして収入を得てプロジェクトを実施する側と、プロジェクトを受ける側という明確な線引きを行うことにより職能分化を進め、「他益性」をもった開発を行う側としての専門性を高めた組織になったといえる。しかし、ここでの「他益性」の存在は、NGO のスタッフがいかにして受益者のニーズをプロジェクトに反映していくのか、ひいてはどのように受益者である住民を意思決定に巻き込んで行くのかという問題を引き起こした。DUS においては、Civil Society メンバーを意思決定機関に取り入れることにより、住民のニーズを反映させる仕組みを構築しているが、ハティア島でいう Civil Society を構成するのは地元の有力者・有識者であり、そのメンバーの中に受益者はほとんど含まれていないのが実情だ。

NGO の「慈善性」は、マイクロクレジットの成功により、「貧困者はサービスに対価を払えない」というそもそもの前提が崩された。貧困者は能力がないのではなく、クレジットにアクセスする権利が保障されていないだけだというユヌスの理念とマイクロクレジットの収益率の高さから、NGO の間でマイクロクレジットは爆発的に普及したのである。ハティア島の NGO も例外でなく、マイクロクレジットの収益によって組織を維持し、福祉サービスの拡充を図った。しかし、一方で組織維持をマイクロクレジットに頼るあまり、NGO はマイクロクレジットの取り立て機関となり、結果としてマイクロクレジットの返済能力のない最貧困層の支援はおろそかになるという問題も生じている。ただ、マイクロクレジットの利益が第 3 者に分配されているわけではなく、またスタッフの給与上昇率もほぼ物価上昇率と同じであることから、マイクロクレジットの利益増大による組織拡大は、「非営利性」には抵触しないと考えられる。

## 2 . NGO とマイクロクレジット

現実問題としてマイクロクレジットがなければ DUS は倒産するのは事実である。そして、DUS がなくなれば今まで DUS が提供してきた様々なサービスを住民は受けられなくなる。このようなサービスは本来行政機関が提供するものであると考えられているが、現状のハティア島でそれが十分に行われている様子はない。このような状況はバングラデシ

ユ全土でみられ、延末はそれを「福祉国家の不在」と表現した[延末 2001:42]。

NGOのマイクロクレジット依存について、DUSの事務局次長であるティブリーズは「マイクロクレジットの利子率は決して低くはない。しかし、その利子は他のサービスを継続的に提供するに必要なものである。そして、そのサービスを提供できるのが現状のハティア島ではDUSしかないことを考えると、今後もマイクロクレジットを拡大していく必要がある。」と述べた。最近では、劣悪な道の舗装や洪水で流されてしまった橋の建設といった、インフラの整備に対するニーズまで住民から数多く寄せられるという。また、DUS自体は保健衛生プログラムや初等教育の普及といった、より福祉的なサービスを拡大していく必要性を感じている。このような幅広い住民のニーズに答え、外部の支援に頼ることなく、自らの力でハティア島を発展させてゆくための答えの一つがマイクロクレジットであったと考えられる。その意味で、マイクロクレジットを、コミュニティのお金をマイクロクレジットの利子という形で集め、サービスという形でコミュニティに返還するシステム、「Alternative Tax」として位置づけることができよう。

行政機関による収税システムが十分に機能しておらず、住民が必要な福祉サービスを受けられないハティア島のような地域においては、NGOのマイクロクレジットは、単にクレジットへのアクセス権を保障するだけでなく、このような「Alternative Tax」としての役割が期待されているといえる。

今後の課題は、集めたマイクロクレジットの利子をいかに効率よく、かつ住民のニーズにそって還元するかである。それは、一般的に行政機関に求められていることと同じであり、バングラデシュのNGOが第2行政機関と言われている所以である。

このように、DUSのようなバングラデシュのローカルNGOは、第 4章で述べたNGOの定義からは大きくはみ出した存在であり、その活動は西欧的Civil Society論の言うところの国家や市場の領域にまで進出しているといえるだろう(図6-1)。

### 3. NGOと住民

行政サービスが不十分である<sup>4</sup>ハティア島の住民にとっては、DUSの開発活動や福祉サ

---

<sup>4</sup> ハティア島の教育施設の57%は政府ではなくNGOによって運営されている。また、筆者の行った別の調査によると、行政機関の設置した20個の井戸の内11個がメンテナンスをされずに使用不可能な状態で放置されていた。

ービスがあることが大切なのであって、その活動を本来 NGO がやるべきことなのか、行政機関がやるべきことなのかといった議論は、彼らの生活にとって大して重要な問題ではない。しかし、活動が第 2 行政的な色彩を帯び、ハティア島全土に影響力をもつようになった現在、DUS が NGO を名乗り、NGO の形態を保持することは、自らの活動に正統性を与え、住民に対する説明責任を果たす上で意味があるといえる。

前述のように、DUS はロフィックという卓越したリーダーのもとでその活動を拡大してきた。その過程で、外国ドナーから資金を調達するため政府に NGO 登録をし、NGO としての形態を整えてきた。これにより、DUS はバングラデシュ政府や外国ドナーから、自らの活動の正統性<sup>5</sup>を示し、住民に対する説明責任を果たすことを求められるようになったといえる。もし DUS が NGO という形態をとっていなければ、そこに Civil Society メンバーによって構成される、理事会や評議会といった正当性を担保するような意思決定機関を持つことはなかったであろう。そして、DUS はそのような機関を内部にもつことにより、自らの活動に対する説明責任を Civil Society メンバーを通じてハティア島住民に果たすようになったといえる。

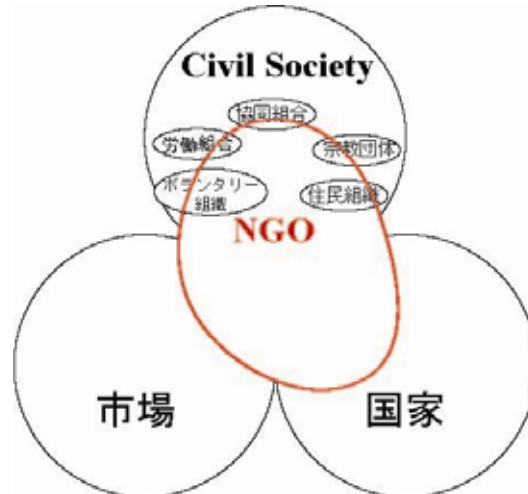
このように、DUS は NGO という組織形態をとることによって、ロフィックという一人のカリスマによるボス支配的組織に陥る危険性を回避し、住民や政府、外国ドナーに対して責任のある地位をハティア島において築いてきたといえる。本論では、DUS 内部の意思決定機関が現段階でどの程度機能しているのか、という点に関しては論及が不十分ではあるが、今後 DUS が第 2 行政機関的な存在として住民により信頼され、活動を活発化してゆくには、Civil Society メンバーによるこれら意思決定機関の強化と意思決定プロセスの徹底が必要不可欠であると思われる。ここでいう意思決定機関の強化には、現段階では限られた一部の住民のみがそのメンバーであると考えられている Civil Society 自体の拡大も含まれる。DUS が自らの開発プロジェクトで住民の脆弱性を克服し、エンパワーすることは、同時に DUS を支える Civil Society の拡大にもつながる。それによる Civil Society の十分な拡大があって、初めて Civil Society メンバーによる意思決定が NGO の活動の正統性を担保すると考えられる（図 6 - 2）。

---

<sup>5</sup> 行政であれば選挙によって選ばれた人々が行っていた決定を、選挙によらない主体が行うことに対して、NGO はその正統性を示す必要がある。それはまた、受益者に対して説明責任（アカウンタビリティ）をどうはたすのかという問題でもある。この問題に関しては、入山 2004 が詳しい。



<図 6 - 1> Civil Society 論におけるバングラデシュ NGO の位置づけ



出所) 筆者作成

<図 6 - 2> 住民の中におけるバングラデシュ NGO の位置づけ



- \* NGO から住民に対する「働きかけ」には、福祉的なサービスの提供やマイクロクレジット、住民に対する啓発活動などが含まれるが、それらを選択するのは住民であり、意識化の主体はあくまで住民自身である。
- \* Civil Society による NGO の「監視」には、意思決定機関のメンバーとして NGO の活動に直接参加するだけでなく、NGO の活動をより住民のニーズに沿ったものにするための提言や協働をも含む。

## 第2項 終わりに

本論を通じて、バングラデシュの Civil Society には、第 4 章で述べたような西欧的 Civil Society 論における Civil Society の領域を越えて拡大を続ける NGO を監視し、活動をより住民のニーズに即したものにすることが期待されていることがわかる。しかし、これは何もバングラデシュの Civil Society にのみ求められていることではない。バングラデシュの NGO が拡大した背景には、先進国といわれている国々からの海外援助の影響が非常に大きい。この援助は、国家による政府援助だけでなく、Civil Society のアクターのひとつとされている国際協力 NGO によっても行われる。そして、それら援助がバングラデシュの NGO を通じて援助をされる側の住民に与える影響は、特にハティア島のように、住民の生活の中で NGO の占める割合が大きな地域であればあるほど小さくない。ハティア島の住民は、海外からの援助の影響を、NGO を通じて大きく受けることになるのだ。そのため、援助をする側の Civil Society にも、援助をされる側の Civil Society 同様に、途上国と呼ばれている国々で活動する NGO を監視し、その活動を住民にとってよりよいものにするための提言や協働が求められるといえる。本論では、NGO と住民の関係に的を絞って Civil Society を論じたため、ここでは深く言及しないが、このことは NGO 以上に援助をされる側の住民に大きな影響を与える、政府間援助に関しても同様のことがいえる。援助する側の Civil Society には、援助される側の住民へ影響を及ぼす政府間援助に対しても監視の目を光らせ、Civil Society を構成する住民の共通利益のために活動することが求められるだろう。

また、Civil Society はそもそも国家の枠組みの外に存在するものであるから、援助をする側の Civil Society と、される側の Civil Society という括り自体が適切ではないといえる。グローバル化のもと、多くのヒト・モノ・カネが国境を越えて移動する現代社会においては、住民の生活をよくするための Civil Society として互いに交流し、理解を深めていく必要がある。本論では、バングラデシュの NGO が、西欧的 Civil Society 論において NGO に期待されている国家や市場のチェック機能だけでなく、マイクロクレジットを「Alternative Tax」とした、第 2 行政的な役割までもを住民から求められていることを論じた。このような Civil Society の相互理解を通じて、初めて援助する側の Civil Society と、援助される側の Civil Society が一つの領域として拡大し、その中で住民同士の共存関

係を築いていくことが可能になるであろうと考えられる。

## 謝辞

本論文を執筆するにあたり、指導教授の村井吉敬先生をはじめ、入山映先生、大橋正明先生、下川雅嗣先生、田中治彦先生、福永正明先生に親身のご指導を賜りました。特に大橋正明先生には、バングラデシュ長期滞在の準備段階から貴重なアドバイスをいただき、論文執筆にあたりまして、草稿段階からご教示いただきました。また、アガスティン・サリさん、遠藤大輔さん、堀場明子さんには技術的な側面で御協力いただきました。重ねて御礼申し上げます。

バングラデシュ滞在中におきましては、在バングラデシュの多くの日本人の方々に公私にわたりお世話になりました。特に、シャブラニール=市民による海外協力の会、バングラデシュ駐在員の小嶋ご夫妻、白幡利雄さん、中森あゆみさん、藤岡恵美子さんに大変お世話になりました。バングラデシュの右も左もわからなかった私が、滞在中大きな事故に会うこともなく無事に過ごすことができたのも、シャブラニールのみなさまのご支援のおかげであると、深く感謝しております。

また、ハティア島におきましては、ロフィックさん、ティブリーズさんをはじめとしたDUSのスタッフの皆さんに支えられ、なんとか1年間の滞在を無事終えることができました。この島での滞在中を通じて、私は自分の研究内容以上に「生きる」ことの大切さを学んだように思います。このような経験をさせてくださり、ハティア島唯一ビデシ（外国人）であった私を温かく迎えてくださったハティア島住民の皆様、本当にありがとうございます。

最後になりましたが、どんな時もあたたかく励ましてくれた、野口豊さんをはじめとするシャブラニール・ユースの仲間たち、そしてなにより自分をここまで生み育ててくれた両親と、家族に心から感謝を申し上げます。

## 参考文献

### < 日本語文献 >

アン・C・ハドック

- 2002 『開発 NGO と市民社会—代理人の民主政治か?』中村文隆・土屋光芳(訳)人間の科学社。(原著 Ann, C, Hudock, *NGO's and Civil Society*, London, Polity Press, 1999.)

アンソニー・ギデنز

- 1999 『第三の道 効率と構成の新たな同盟』佐和隆光(訳)日本経済新聞社。(原著 Anthony, Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London, Polity Press, 1998.)

入江昭

- 2006 『グローバル・コミュニティ—国際機関・NGO がつくる世界』早稲田大学出版部。

入山映

- 1998 『NPO 小事典』未出版。  
2004 『市民社会論—NGO・NPO を超えて』明石書店。

臼井久和

- 2006 「地球市民社会の系譜と課題」『地球市民社会の研究』『地球市民社会の研究』プロジェクト(編)中央大学出版部。

白田雅之, 佐藤宏, 谷口晋吉(編)

- 1993 『もっと知りたいバングラデシュ』弘文堂。

梅津正倫

- 1994 「バングラデシュの自然災害」大矢雅彦(編)『防災と環境保全のための応用地理学』古今書院。

大橋正明

- 1995 「インド・バングラデシュの NGO と両国の固有性—社会運動か, 開発の下請けか—」『援助と社会の固有要因』佐藤寛(編)アジア文化研究所。  
1996 「開発援助と NGO 論」『援助研究入門』佐藤寛(編)アジア経済研究所。

- 2001 『「不可殖民」と教育—インド・ガンディー主義の農地改革とブイヤーンの人々』  
明石書店 .
- 大橋正明, 村山真弓 (編)
- 2003 『バングラデシュを知るための 60 章』明石書店 .
- 恩田守雄
- 2001 『開発社会学—理論と実践』ミネルヴァ書房 .
- 海田能宏
- 2003 『バングラデシュ農村開発実践研究—新しい協力関係を求めて』コモンズ .
- 萱野智篤
- 2001 『水屋とサイクロンシェルター—防災文化の交流に向けて』北星学園大学経済  
学部北星論集第 39 号 .
- 川村晃一
- 1998 「バングラデシュ—NGO・市民・国家」『アジアと市民社会—国家と社会の政治  
力学』岩崎育夫 (編) アジア経済研究所 .
- キャサリン・H・ラヴェ
- 2001 『マネジメント・開発・NGO—「学習する組織」BRAC の貧困撲滅戦略』久木  
田由貴子, 久木田純(訳)新評論.(原著 Catherine, H, Lovell, *Breaking the Cycle  
of Poverty: The BRAC Strategy*, New York, University Press, 1992. )
- 功刀達朗, 毛利勝彦 (編)
- 2006 『国際 NGO が世界を変える』東信堂 .
- 斉藤千宏 (編)
- 1997 『NGO 大国インド—悠久の国の市民ネットワーク事情』明石書店 .
- 1998 『NGO が変える南アジア』コモンズ .
- 佐伯啓思
- 1997 『「市民」とは誰か—戦後民主主義を問いなおす』PHP 研究所 .
- 坂本義和
- 1997 「相対主義の時代 - 市民の世紀をめざして」『世界』1997 年 1 月号 岩波書店 .
- 2005 『世界秩序と市民社会』岩波書店 .
- 定松栄一
- 2002 『開発援助か社会開発か』コモンズ .

佐藤寛（編）

1998 『開発援助とバングラデシュ』アジア経済研究所．

2005 『開発援助と社会学』世界思想社．

佐藤宏

1990 「バングラデシュの権力構造—従属的軍・官僚国家における権力と権益」『バングラデシュ 低開発の政治構造』佐藤宏（編）アジア経済研究所．

佐藤慶幸

2002 『NPO と市民社会—アソシエーション論の可能性』有斐閣．

重富真一

2001 「国家と NGO - 問題意識と分析視角」『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』重富真一（編）明石書店．

篠原一

2004 『市民の政治学』岩波新書．

下澤嶽

1998 「バングラデシュの NGO の現状」『開発援助とバングラデシュ』佐藤寛（編）アジア経済研究所．

シャプラニール=市民による海外協力の会（編）

2006 『進化する国際協力 NPO—アジア・市民・エンパワーメント』明石書店．

ジョン・エーレンベルク

2001 『市民社会論 歴史的・批判的考察』吉田傑俊（訳）青木書店．（原著 John Ehrenberg, *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York, New York University Press, 1999.）

ジョン・フリードマン

1995 『市民・政府・NGO—「力の剥奪」からエンパワーメントへ』斉藤千宏・雨森孝悦（訳）新評論．（原著 John, Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, London, Blackwell Publishers, 1992.）

田中治彦

1994 『南北問題と開発教育』亜紀書房．

谷正和

2005 『村の暮らしと砒素汚染—バングラデシュの農村から』九州大学出版会．

坪井ひろみ

- 2006 『グラミン銀行を知っていますか—貧困女性の開発と自立支援』東洋経済新報社.

デビット・コーテン

- 1995 『NGO とボランティアの 21 世紀』渡辺龍也(訳)学陽書房.(原著 David, C, Korten, *Getting to the 21<sup>st</sup> century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, Kumarian Press Inc, 1990.)

中田豊一

- 1994 『援助言論』学陽書房.

西川潤

- 2004 「二一世紀の市民社会(上)」『軍縮問題資料』2004年2月号.

西川麦子

- 2001 『バングラデシュ—生存と関係のフィールドワーク』平凡社.

日本赤十字社(編)

- 1972 『バングラ・デシュ派遣 - 日赤代表・医療班活動報告』日本赤十字社.  
2006 『日本赤十字社の国際活動 2006』日本赤十字社.

延末謙一

- 2001 「バングラデシュ—広大なるサードセクターと巨大 NGO」『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』重富真一(編)明石書店.

パウロ・フレイレ

- 1979 『被抑圧者の教育学』小沢有作他(訳)亜紀書房(原著 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, London, Penguin Books Ltd, 1970.)

バングラデシュ OV の会(編)

- 1992 『村人の声—サイクロン被災地から』バングラデシュ OV の会.

平田哲

- 2005 『NPO・NGO とは何か』中央経済社.

藤田幸一

- 2005 『バングラデシュ農村開発のなかの階層変動—貧困削減のための基礎研究』京都大学学術出版会.



ブリギッテ・エルラー

- 1987 『死を招く援助—バングラデシュ開発援助紀行』伊藤明子（訳）亜紀書房。（原著 Brigitte Erler, *Tödliche Hilfe*, Rutscher Vlg, Koeln, 1985.）

松井芳郎

- 2001 『国際法から世界を見る—市民のための国際法入門』東信堂.

宮崎繁樹

- 1984 『国際法綱要』成文堂.

向井史郎

- 2003 『バングラデシュの発展と地域開発—地域研究者の提言』明石書店.

ムハマド・ユヌス, アラン・ジョリ

- 1998 『ムハマド・ユヌス自伝—貧困なき世界をめざす銀行家』猪熊弘子（訳）早川書房（原著 Muhammad Yunus and Alan Jolis, *Vers un Monde sans Pauvreté*, Paris, 1998.）

村山真弓

- 2004 「開発におけるコミュニティと住民組織化—バングラデシュを事例として」『援助と住民組織化』佐藤寛（編）アジア経済研究所.

八木紀一郎（編）

- 1998 『復権する市民社会論—新しいソシエタル・パラダイム』日本評論社.

山口定

- 2004 『市民社会論—歴史的遺産と新展開』有斐閣.

山本正, 渋沢雅英, 小林良彰（編）

- 2005 『シヴィル・ソサエティ論：新しい国づくりを目指して』慶応義塾大学出版.

吉田傑俊

- 2005 『市民社会論—その理論と歴史』大月書店.

ロジャー・ハート

- 2000 『子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実践』IPA 日本支部（訳）萌文社。（原著 Roger, A, Hart, *Children's Participation: The Theory and Practice of involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*, New York, UNICEF, 1997.）

ロバート・チェンバース

- 2000 『参加型開発と国際協力—変わるのはわたしたち』野田直人・白鳥清志(訳)明石書店。(原著 Robert, Chambers, *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, London, ITDG Publishing, 1997.)

若井晋

- 2001 「今なぜ NGO が問われているのか」『学び・未来・NGO—NGO に携わるとは何か』若井晋,他(編)新評論。

渡辺龍也

- 1997 『「南」からの国際協力 - バングラデシュ・グラミン銀行の挑戦』岩波ブックレット。

#### < 英語文献 >

Abdul, Mannan (et al.) (eds) (2003), *CDF Microfinance Statistics: a Date of Microfinance Sector: NGOs, GOs, and B-FIs in Bangladesh*, Dhaka, Credit Development Forum.

Abul, Barkat and Proanta, K, Roy (2001), *Political Economy of Land Litigation in Bangladesh*, Dhaka, Association for Land Reform and Development.

Abul, Barkat (et al.) (2001), *Political Economy of KHAS Land in Bangladesh*, Dhaka, Association for Land Reform and Development.

Ahmed, Salahuddin (1991), "The Role of NGOs," *Report of the Task Forces on Bangladesh Development Strategies for the 1990' s: Managing the Development Process*, Vol.2.

Bangladesh Bureau of Statistics (2005), *Statistical Pocketbook Bangladesh 2003*, Dhaka, Bangladesh Bureau of Statistics.

Begum (1999), "Role of NGOs in Social Development," *Ministry of Social Welfare Department of Social Services*, Dhaka, DOSS.

BRDB (1996), *Workshop Report on Delivery Cost of Credit of the Rural Poor Project of BRDB*, Dhaka, BRDB.

Choudhury (et al.) (1995), *BDRCS/JRCS Comprehensive Review on JRCS Supported Disaster Preparedness Activities in Bangladesh*, Tokyo, Japanese Red Cross Society.

DUS (1990), *From Disaster to Development*, unpublished.

(1998), *Intergrated Disaster Mitigation Project*, unpublished.

(2004), *Socio Economic Development & Disaster Mitigation Project 2004*, unpublished.

(2006), *Thirty years of working experience with coastal community in Bangladesh*, unpublished.

Harry, Blair (2000), "Civil Society, Democratic Development and International Donors," *Bangladesh: Promise and Performance*, Dhaka, The University Press Limited.

Kamal, Siddiqui (et al.) (2005), *Local Government in Bangladesh*, Dhaka, The University Press Limited.

KM, Abdul, Awwal(et al.) (2005), *In the Stream of Light*, Dhaka, CDL.

Mohiuddin, Ahmad (1999), *Bottom Up: NGO Sector in Bangladesh*, Dhaka, CDL.

(2002), *An Introduction to the Non-Profit Sector in Bangladesh*, London, Aliavida,

(2004), *Thorny Path*, Dhaka, CDL.

Muhammad, Z, Mamun and A, T, M, Nurul Amin (1999), *Densification: A Strategic Plan to Mitigate Riverbank Erosion Disaster in Bangladesh*, Dhaka, The University Press Limited.

Norman, Uphoff (1993), "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets," *World Development*, Vol.21, No.21.

Rafiqul, Islam (et al.) (2004), *Where Land Meets the Sea: A Profile of the Coastal Zone of Bangladesh*, Dhaka, The University Press Limited.

Rafiqul, Alam (2001), "Community Participation in Disaster Management can Reduce the Lossess," *NIRAPAD Barta*, Dhaka, NIRAPAD.

Ratan, Lal, Chakraborty (2004), "Land System and Reclamation in Bangladesh," *Land*, Vol.11, No.7.

United Nations Development Programme (2005), *Human Development Report 2005: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, London, Oxford Univ Press.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2006), *Education for all: literacy for life: EFA global monitoring report 2006*, Paris, UNESCO.

World Bank (1998), *Bangladesh: From Counting the Poor to Making the Poor Count*, Washington, World Bank.

### <インターネット資料>

Banglapedia (2007a), Article on: Bangladesh (<http://en.wikipedia.org/wiki/Bangladesh>)  
2007年1月22日取得 .

Banglapedia (2007b), Article on: Hatiya Upazila,  
(<http://www.boi-mela.com/banglapedia/ViewArticle.asp?TopicRef=2392>) 2007年1月22  
日取得 .

Banglapedia (2007c), Article on: Natural Hazard,  
(<http://banglapedia.org/>)2007年1月22日取得 .

BRAC (2006), BRAC at a Glance, (<http://www.brac.net/ataglance.htm>), 2007年1月22  
日取得 .

Grameen (2007), Grameen Bank, (<http://www.grameen-info.org/bank/index.html>) 2007  
年1月22日取得 .

NGO Affairs Bureau (NGOAB) (2006), Statistics, (<http://www.ngoab.gov.bd/>), 2007年1  
月22日取得 .

Star (2004/05/14), A Case Gone Sour  
(<http://www.thedailystar.net/magazine/2004/05/02/overview.htm>), 2007年1月22日取得 .

The Daily Star (2006/09/12), 200 Proshika offices unofficially closed as crackdown on  
Staff Correspondent,  
(<http://www.thedailystar.net/2006/09/12/d6091201033.htm>), 2007年1月22日取得 .