

村人と開発行政

—退出と参加—

近藤則夫

1 はじめに

農村の発展における主役は村人であり、その意味では、政府・行政の役割はマイナーである。しかし、インド農村の独立時の著しい社会的、経済的後進性を考えれば、政府の介入によって近代化を加速させる「開発行政」という考え方は大きな意味を持ったし、現在でも初等教育や、保健衛生など「準公共財」といわれる財やサービスの供給においてはその役割は大きい。仮に開発行政が十分な役割を果たしたならば、村人は与えられた公的な機会をとらえて、より早く発展を遂げることができたであろう。

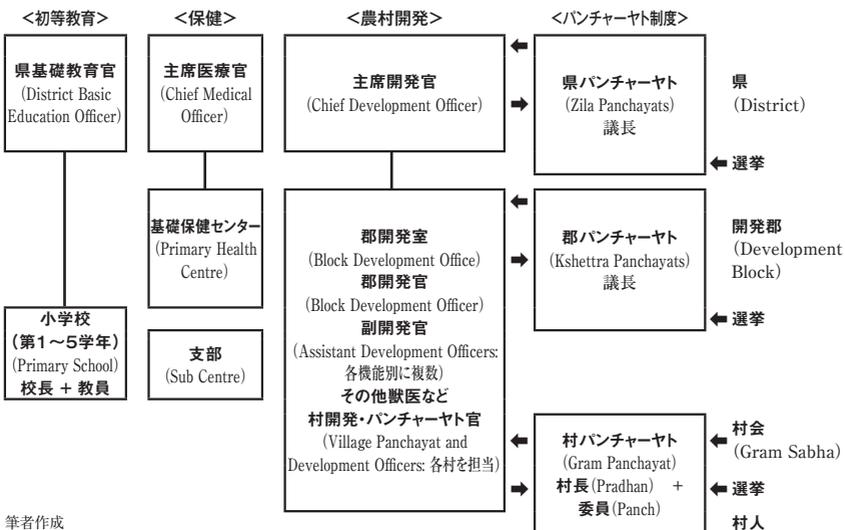
しかしながら、現実には開発行政の実施においては政府・行政は様々な問題や限界を抱え、独立以来、質量とも十分なサービス・財を提供できなかった。このような状況で村人はどのように開発行政に向かい合い、どのような選択を行なって、よりよい生活を実現しようとしているのか、北インドの一事例を検討しつつ考えてみたい。

以下では著者が2004年から06年にかけてウツタル・プラデーシュ州（UP州）のアラハバード、コウーシャンビー県で行ったサーベイを中心にして、まず、開発行政の末端レベルにある、小学校、基礎保健センター／コミュニティ保健センター、郡開発室、郡開発室の獣医について住民の評価、次に開発行政への住民参加のチャンネルとなるパンチャーヤト制度の役割を検討する。その上で、村人の経済的改善感とどのような関係にあるのか評価してみたい。開発行政やパンチャーヤトの評価も結局はそれが村人の経済を改善するのにどう役立っているかで判断せざるをえないからである。

2 開発行政の構図と調査村

図1が本稿で調査対象とするUP州の県(district)レベル以下の主な開発行政機構とパンチャーヤト制度である。パンチャーヤトとは県以下のレベルに置かれる自治制度であり、開発行政において選挙で選ばれた村人の代表が住民のニーズなどを伝えたり、開発行政に関連した決定を行ったりする制度である。インドでは伝統的に植民地時代から県が基本的に行政の基本的単位となり、その下に各行政の系列に応じて下位の行政単位が置かれている。例えば図1に示されているように農村開発行政では県の下に「開発郡」が置かれ、このレベルに「郡開発室」が置かれている。これが農村開発行政の末端となる。本稿の対象とするアラハバード、コウーシャンビー県はUP州東部のガンジス川とジャムナー川が交わるところに位置する東部UP州の要地である。調査はアラハバード県からメジャー開発郡およびソラオン開発郡、コウーシャンビー県からマンジャンプル開発郡を選び、さらにその中から一つの村パンチャーヤトを選び調査を行なった。本稿で「村」と言う場合、ある一つ

図1 ウッタル・プラデーシュ州における県レベルの
主な開発行政機構とパンチャーヤト制度



筆者作成

表1 農村部世帯の資産保有状況比較（保有世帯%）

	レベル	ラジオ	テレビ	自 転 車	ス ク ー ター	バイク ジ ン プ ル 乗 用 車
インド	全インド(2000年)*	31.49	18.91	42.78	6.67	1.29
UP	州全体(2000年)*	38.12	16.01	71.15	6.69	1.48
コウシヤーン ビー県	県(2000年)*	36.04	12.50	78.58	5.67	1.08
	マンジャンブル徴税地域(2000年)*	34.73	10.43	79.76	5.47	1.21
	マンジャンブル開発郡の主調査村会域(2005年筆者調査)	28.36	14.93	91.04	8.96	5.97
アラハ バード県	県(2000年)*	36.71	18.50	81.15	10.23	2.17
	ソラオン徴税地域(2000年)*	41.85	18.80	81.27	11.71	2.99
	ソラオン開発郡の調査村(2005年筆者調査)	44.74	30.26	89.47	21.05	0.00
	メージャー徴税地域(2000年)*	34.02	18.25	81.64	9.37	2.51
	メージャー開発郡の主調査村会域(2005年筆者調査)	31.43	5.71	98.57	7.14	4.29
	3主調査村会域(2005年筆者調査)	35.21	17.37	92.96	12.67	3.29

* 印 Office of the Registrar General (India), *Census of India 2001 - Uttaranchal, Uttar Pradesh, Jharkhand, Bihar, Tables on Houses, Household Amenities & Assets*, (CD), New Delhi, "Table H-13: Number of Households Availing Banking Services and Number of Households Having Each of the Specified Asset" より筆者作成。この世帯調査は2001年センサスの事前調査として行われた。調査時期は2000年4-6月である。

2005年筆者調査 筆者が2005年2,5,6月に行った「主調査村会」のサーベイから作成。

註：「徴税地域」- 県の下レベルでは「徴税地域」でしかデータが提示されていないので、これを用いた。「世帯」の定義は、同じ台所を利用し食事を共にする家族。

の村パンチャーヤトがカバーする範囲をさす。これは通常複数の行政村からなるが、行政村はさらに複数の自然村からなっている。

調査対象村の農村部世帯に関しては、表1で資産保有状況を全般的状況と比較して示した。また、表2はカースト・コミュニティ別の平均教育レベル、所有農地を示したものである。この両表によって調査村人の大まかな社会経済状況が把握されよう。

以下、各行政系列について調査から明らかになった問題点を述べてみたい。

3 末端の政府行政機構と村人

3-1 小学校第1～5学年 (Class I-V)

初等教育の拡充は現在でも喫緊の課題と言ってよい。農村部では州政府の小学校が主要な役割を果たすことが期待され、UP州政府は初等教育の普及のために様々な援助を行っている。例えば2005年以降は全ての児童に無償で教科書を与えることが決定され（1998-1999年度より全

表2 調査村のカースト・コミュニティ別の平均教育レベル、所有農地

カースト	サンプル数	到達した教育		所有農地
	単位	人数	クラス	ha.
bind(Bind)		6	2.50	2.461
ブラーマン(Brahman)		4	10.75	0.915
チャマール(Chamar) *		8	2.88	0.326
ドービー(Dhobi) *		4	7.00	0.877
コール(Kol) *		9	2.72	0.825
クムハル(Kumhar)		6	1.67	0.473
クシュヴァハ(Kushvaha)		9	4.50	2.844
ロードオ(Lodh)		7	3.29	0.720
ロハール(Lohar)		5	7.80	0.574
ナーイ(Nai)		7	5.64	0.130
パル(Pal)		17	2.94	1.044
パーシー(Pasi) *		17	0.12	0.178
パテル(Patel/Kurmi)		44	7.00	1.002
テリー(Teli)		8	1.63	0.180
ヤーダヴ(Yadav)		41	3.37	2.107
ムスリム(Muslim) #		17	6.09	1.183
etc.		5	6.90	1.510
平均		計 214	4.73	1.199

筆者の調査より作成。

註1：主調査村会域（n=214）が対象。

註2：教育のクラスの算出で非識字は「0」ポイント、教育は受けてないが、簡単な字は読み書きできる程度のは「0.5」ポイントとして算出。

註3：#印 ムスリム内にもカーストがあるが、ここではすべてまとめた。

註4：*印「指定カースト」²⁰2001年人口センサスにおいて使用されたリストより。

ての女子、および、指定カースト／指定部族の男子には無償で与えられていた)、貧困家庭には奨学金制度もある。社会的、経済的に後進的な階層である指定カースト／指定部族には小学校以上第7学年（Class XII）まで授業料免除も行っている。また給食制度もある。

実態はどうであろうか。分析対象の3つの主調査村会の208世帯中、小学校へいく子どもを持つ世帯は155である。これら世帯は全て政府の小学校または私塾／私立学校（nursery/private school）に子どもを通学させている。教育の必要性は村人の間で広く認識されているといっただけであろう。しかし、教育の内容には多くの問題があることがわかる。多くの子どもが通う小学校に対する評価はどうであろうか。筆者の調査によると州政府の小学校に関しては、村人の意見は批判的なものが圧倒的で「まともに授業が行なわれていない」、「先生が来ない、来てても何も

していない」、「しかし、他に選択肢がない」、「無償配布の制服、教科書が配布されていない」、「もらえるはずの奨学金がなかなか交付されない」などの評価が一般的である。長所を述べた意見はほとんどないが、中には「仕事で出かけるときに、子どもを預かってくれるのでよい」というような意見もあった。今日農村部でも小学校は普及しているが、その質には大きな問題があることがわかる。また給食は実態として設備、質とも劣悪である。

一方、私的教育機関に関しては都市部のような私立学校は概して農村部には普及していないが、政府の小学校の劣悪な状況から村内に私塾を開設して子どもを通学させている場合、あるいは村外の私立学校に通学させている場合がある。ここの私塾とは、村人がお金を出し合って運営しているものをさし、村の失業青年などを先生として雇用している。彼らの給与は政府の小学校の先生に比べて非常に低い。155世帯の内、村人が運営する私塾／私立学校へ子どもを通学させている世帯数は28あった。私塾を実際に視察したところ小学校よりは授業はちゃんと行なっているが、教員の給料も少なく授業の質には問題が多い。重要なポイントはどのような家庭が私塾／私立学校に子どもを通学させているかという点である。上述の155世帯について統計的に検証してみると、家庭の教育程度が最も重要なポイントで、世帯の教育レベルが高いほど私塾／私立学校に通学させる傾向が高い。興味深い点は経済資産の多寡などはあまり関係ないという点である。また、社会的にみると指定カースト世帯で私塾／私立学校に通学させている世帯はないことが判明した。農村部でも指定カーストへのあからさまな差別は少なくなっているが、やはり他のカーストとの社会的懸隔は残存しているというべきであろう。

3-2 基礎保健センター／コミュニティ保健センター（PHC／CHC）

基礎保健センター（Primary Health Centre=PHC）や、それが拡充されたものであるコミュニティ保健センター（Community Health Centre = CHC）は、全インドに張り巡らされた保健医療の政府ネットワークである。PHC／CHCは最低、郡開発室の近隣に1つある。その下に支部もあるが、あまり活動的ではない。中央政府の指針では平野部ではCHCは人口12万人あたりに1つ、PHCは3万人あたりに1つ、支部は

5000人当たりに1つ設置するよう求められている。

UP州では、政府の政策では村人は1ルピーの「診察券」を買えば診療を受けられ、薬も無料でもらえることになっている。しかし、様々な問題点があってPHC／CHCは農村地域の主要医療機関となるにはほど遠い。主要な問題点としては、適切な薬がない、適切な診療が受けられない、遠い、などが村人の意見である。その結果、「安かろう、悪かろう」のPHC／CHCよりも民間の施設を利用する例が圧倒的に多いということになる。分析対象の3つの主調査村会の208世帯中、病気になったとき政府のPHC／CHCに通常は行く、と答えたのは17名のみで、他の大部分は「民間施設」へ行くと答えている。ただし、「民間」といっても‘jhola-chaap’と言われる比較的医療に詳しいだけのものから、アラハバード市の近代的民間病院なども含む。あえてPHC／CHCへ行くと答えた者の特徴は、郡開発行政関係者との接触頻度が高く、施設近くにいる村人で、階層的には指定カーストが多い。すなわち末端行政と接触する頻度が高く、低位の階層の人たちである。政府の医療機関がありながら期待された役割を果たせず、村人の多くが民間のサービスを利用するという状況はこの調査村だけの特色ではなく、全インド的な状況である。

3-3 郡開発室

郡開発室は農村開発行政のために全国的に張り巡らされた末端の機関である。1950年代以降、中央政府の指導によって州政府が整備したもので、その主要な役割は近代的農業技術や投入財の普及であった。しかし、郡開発室はそのような役割を十分に果たしてきたとは言えない。一方、1970年代以降は政策的に次第に貧困緩和事業が重要となる状況で、郡開発室の主要な役割も貧困緩和事業にシフトしていった。実態はどうであろうか。

調査村の聞き取りから、やはり、郡開発室は近代的農業技術や投入財の普及に関しては十分な役割を果たしていないことが確認された。そのような役割はむしろ民間業者や先進的農民などが担っている。具体的には、農業技術、投入財などを得るために郡開発室を利用すると答えたのは213人中42人であった。郡開発室の近くに位置するもの、教育が相対的に高い者は利用しているが、民間会社などから農業技術を得やすいと

見られる都市部に近いソラオン郡の者は利用しない傾向がはっきりしている。村人の話によると利用しない主要な理由は、施設に遠い、必要な情報や適切な投入財がない、対応が悪いなどである。また、経済資産が多い富裕層は必要とは考えていない。

3-4 郡開発室の獣医

UP州の農村地帯において家畜は非常に重要である。従って家畜が病気の時など獣医サービスを受けられるかどうかは非常に重要である。郡開発室には州の畜産局の行政ラインとして獣医が常駐し、その役割を担うことが期待されている。この行政サービスの特徴は上述した郡開発室の他のサービスと違って、大都市アラハバードに近い地域を除き、代替できる民間部門がないので、村人にとっては全般的に郡開発室を利用せざるを得ないという点であり、実際その利用率は高い。病気になったとき家畜を運搬するわけには行かないので獣医の往診が重要となるが、交通費を負担すれば往診に応じる。よって調査データを分析してみると、郡開発室に近いかどうかはサービスを受けるかどうかの決定にそれほど関係がないという結果になっている。傾向としては郡開発行政関係者との接触頻度が多い者ほどサービスを受ける傾向が高いが、アラハバードに近いソラオン開発郡の者は利用しない傾向が高い。

4 パンチャーヤト制度

パンチャーヤト制度はインド古来の制度であるが、ここで検討するのは独立後政府のイニシアチブにより、住民の自治組織として全国的に設立された近代的パンチャーヤト制度である。このパンチャーヤトに期待された最も重要な役割は住民のニーズを農村開発行政に伝えることであった。1950年代以降各州でパンチャーヤト制度が設立されていくが、様々な理由から一部の州を除き不活発な状況が長く続いた。そのため1992年末の憲法改正でパンチャーヤト制度が全インド的に抜本改正され、定期的な選挙の実施や財源の規定など制度が強化された。UP州でも従来のパンチャーヤト制度が改正強化され1995年以降5年ごとに定期的に選挙が実施されて休眠状況からようやく脱することとなった。

このように制度としては活性化が図られたパンチャーヤト制度であるが、その実態はどうなっているであろうか。調査村から見てみよう。

4-1 村パンチャーヤト制度

まず制度の根幹をなす選挙についてであるが、確かに選挙は5年ごとに定期的に行なわれており、かなり厳重な管理の下に行なわれていることもあって選挙の正当性は維持されているといえる。しかし、選挙が行なわれた後のパンチャーヤトは様々な問題が見られる。もっとも特徴的なのは、末端の村パンチャーヤトを司る村長の行動様式である。一旦選挙で選ばれた後、村長は郡開発室の役人と結託して恣意的に村の行政を牛耳ったりするケースが多く、腐敗、依怙最良的運営など問題が多く発生している。それは村人の約半数がパンチャーヤトは実際は適正に運営されていないと答えていることからわかる。しかし、村長はパンチャーヤト制度の要であるから、逆に言えば、村長の如何によっては村の行政は良くなる可能性は高まるといえよう。本調査では村パンチャーヤト制度が適切に運営されていると考える者は、良いリーダーがいるソラオン郡のNP村会で圧倒的に多かった。

最後に全体的問題点として、村人のパンチャーヤト制度に対するコミットメントの低さを指摘しておく必要がある。調査から多くの村人(150名/214名)は、開発事業のチャンネルとして、あるいは村の意見をまとめる場としてパンチャーヤト自体は必要と考えている。しかしパンチャーヤトの活動のために税金を納めている者は1人もいない。村人は一般的にパンチャーヤトに何かを期待はするが、しかし、それは自らの負担においてではない。このような状況になっているのは村人全体がまとまる集合的行動が難しいというインドの農村の社会構造と密接な関係がある。

4-2 村会 (Gram Sabha)

上の最後の部分で検討した村の集合的行動の可能性をパンチャーヤト制度(村レベル)との関連で考える場合、もっとも重要なのは「村会」である。村会は成人の村人全員からなる村の最高決定機関(会議)である。村パンチャーヤトは形式的にはその執行部で、村長はその執行部の長である。従って村会は村長が率いる村パンチャーヤトの運営を監視する重要な役割がある。村会は最低、年2回開催されることとなっている。

分析によれば、ソラオン郡の上述のNP村以外は村会はほとんどともに活動していない。NP村の場合を除くと、筆者の分析から村会に出

席する傾向が高い村人は以下のようになる。つまり、男性で、村長や郡開発行政関係者に近い者、郡開発室に近接する者、金貸しなどから借金があつて経済的に弱者、そして教育レベルが低い者である。最後の2点に関しては、逆にいえば経済的に独立している者や教育ある者にとって村会は意味が薄いということがいえよう。それに対して、経済的、社会的弱者にとっては村会への参加は意味があるものと認識されているのである。村パンチャーヤトや村会は優れた指導者がいるNP村以外はまともに活動していない。しかしそれは経済的社会的弱者層にとって村の変革の一つのチャンネルとなる可能性を秘めているといえよう。

5 経済的改善感と出稼ぎ

5-1 経済的改善感

以上のように開発行政、パンチャーヤト制度には大きな問題があつて、村人に期待されたサービスを供給するにはほど遠い状況である。開発行政、パンチャーヤト制度も究極的には村人の暮らしの改善のためのものである以上、村人の経済的改善感が開発行政、パンチャーヤト制度と関係しているのか、いないのか検討してみる必要がある。村人の判断を、10年前と比較して「悪化=-1、変わりなし=0、改善=1」と指数化して他の変数との関係を検討してみた。

まず、208名の平均はプラス「0.27」であり、平均的には暮らしぶりはやや良くなっていると判断していることがわかる。注意すべきは、筆者の統計的分析ではそのような経済的改善感は例えば、開発行政関係者との接触頻度とは関係が見られないなど、開発行政とはほとんど関係がないという点である。開発行政は明確には経済的改善感には貢献していないと言える。それに対して、県外への出稼ぎ者がいる世帯ほど、そして、経済資産を多く持つものほど改善感が高く、一方、金貸し・村人等からの借金が多いほど悪化していると感じていることがわかる。県外への出稼ぎが経済改善のための重要な役割を担っている点は村の将来的発展コースを考える上で重要である。最後にこの点を検討してみよう。

5-2 出稼ぎ

出稼ぎを出している世帯は非常に多い。特に県外への出稼ぎは275世

帯中69世帯と非常に多い。これに対して県内の出稼ぎは275世帯中31世帯のみである。どのような世帯が出稼ぎを行なっているのか、筆者が行なった分析結果を示してみたい。

① 県外への出稼ぎ

県外への出稼ぎについては、アラハバード市から遠く、18歳以下の男性家族メンバー数が多い世帯で遠方に出稼ぎを行なう傾向があることがわかった。重要なポイントは経済的、社会的地位によって出稼ぎを出している世帯に大きな違いは見られないという点である。よりよい就業機会を求めて出稼ぎを出しているのは、一部の貧しい家庭だけでなく、かなり一般化しているといつてよいのである。

② 県内での出稼ぎ

一方、県内（主にアラハバード市）に出稼ぎを出す傾向がある家庭は、18歳以下の男性家族メンバー数が多く、教育レベルが低い世帯である。この場合はアラハバード市との距離は関係ないことがポイントである。

以上、県外と県内の出稼ぎを比較してみると県外への出稼ぎのほうがより多いということは、県外の方がよりよい就業機会に恵まれていることの現れであろう。UP州から他州への人口流出は非常に多く、これは調査地のみの状況ではなく、おそらくかなり一般的な現象と思われる。

6 まとめと結論

以上、本稿の主要ポイントをまとめると次のようになろう。

① 開発行政による準公共財の供給は大体において劣悪である。

② そのような状況では、村人の選択は幾つかのパターンに分かれる。民間のサービスなど開発行政以外の他の選択肢がある場合は開発行政から離れて、すなわち開発行政から「退出」し、それを利用する（郡開発室〔農業技術、投入財〕の場合など）。選択可能性は階層によって大きく異なる場合があるが、開発行政のサービスが劣悪な場合（例えばPHC/CHC）で、他に選択肢（民間の医療サービス）がある場合は、やはり、その「より劣悪でない」選択肢を選択する。しかし、ほとんど他の選択肢がない場合（小学校、獣医）は開発行政から退出することができず、それで我慢しなければならない。

③ 逆に言うと、村人にとって他の選択肢が実際上ない場合や、または、たとえ存在しても、劣悪であるか、階層によって大きな違いがあり公平

性が失われるような場合は開発行政の役割は依然として大きい。逆にそうでない公的サービス（郡開発室〔農業技術、投入財〕など）は、開発行政が担当する必要性は薄いであろう。

④一方、開発行政の劣悪さを改善するためには村人の開発行政への「参加」が欠かせない。開発行政に意味のある改善圧力を引き起こすためには、村人による「集会的参加」が不可欠であるが、多くの場合それは難しい。5年に1度の選挙を除けば、唯一の可能性のあるチャンネルは「村会」である。分析によれば、村会には社会的、経済的弱者層がより参加する傾向が見られる。従って可能性としては農村弱者層はこのチャンネルに参加することによってより有利な開発行政のサービスを得られるようになる可能性があるが、そのような集会的戦略がより有効となるのは優れたリーダーシップが存在するときである。

⑤経済資産を多く持つ経済的に力のある層は既存の開発行政全体から各自個別に退出して自らの上昇を追求する傾向が見られる。

⑥最後に、村の様々な制約からの「退出」であるところの「県外への出稼ぎ」＝「先進地域とのリンク」は、状況改善のための大きな可能性である。この「退出」は今や幅広い階層の村人が取りうるので、非常に影響の大きいプロセスとなっている、と考えられる。

註

本稿の主要な論点の実証と検討は、[Kondo 2008]、[近藤 2009]にまとめられているので、詳細はそれを参考にしていただきたい。

参考文献

- Ackerman, John, 2004, "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", *World Development*, 32-3.
- Hammer, Jeffrey, Yamini Aiyar, and Salimah Samji, 2007, "Understanding Government Failure in Public Health Services", *Economic and Political Weekly*, October 6.
- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty-Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kingdon, Geeta and Mohd. Muzammil, 2003, *The Political Economy of Education in India: Teacher Politics in Uttar Pradesh*, New Delhi: Oxford University Press.
- Kondo, Norio, 2008, "Institutionalization of 'Public Sphere' under Dependent Rural Development at Grass-Roots Level: Panchayati Raj in Eastern Uttar Pradesh", *International Journal of South Asian Studies* 1, pp. 101-134.

近藤則夫、2009、「北インド、東部ウッタール・プラデーシュ州における開発行政と村人」、『アジア経済』、50-5、2-50 頁。

Mookherjee, Dilip, 2004, *The Crisis in Government Accountability: Essays on Governance Reforms and India's Economic Performance*, New Delhi: Oxford University Press.

National Council of Educational Research and Training, 2003, *School Education in Uttar Pradesh - Status, Issues and Future Perspectives*, New Delhi: Publication Department by the Secretary, National Council of Educational Research and Training.

Paul, Samuel, 1992, "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control", *World Development*, 20-7.

The PROBE Team, 1999, *Public Report on Basic Education in India*, New Delhi: Oxford University Press.

こんどう のりお ●アジア経済研究所