

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

こん とう のり お
近 藤 則 夫

《要 約》

インドの農村開発においては、州政府による開発行政とパンチャーヤット制度を通じる住民の参加が大きな役割をするものと伝統的に期待されてきたが、実際は多くの州で目立った実績はあげられなかったといつてよい。特に北インドではそうである。しかし1992年末の憲法第73次改正で「パンチャーヤット制度」が強化され、それに伴って開発行政の位置づけも変化したことで、沈滞気味であった開発行政の様相にも変化が現れることが期待された。本稿はこのような位相にある北インド、ウッタール・プラデーシュ州の東部の2つの県において、フィールド調査に基づいて「郡開発室」という農村開発行政の末端の現状を農民の視点から評価する。調査結果から開発行政による財やサービスの供給には様々な問題点があることが明らかになるが、そのような状況で村民がどのような選択を行っているか示される。

はじめに

- I 問題の所在——UP州における農村開発行政を中心として——
- II 対象地域とサンプリング
- III 農村開発行政と村パンチャーヤットに対する評価——機能不全の構図と村人の対応——
- IV まとめと結論

はじめに

インドは近年8パーセント程度の高成長を維持し多くの人々の関心を集めている。高成長に伴い貧困線以下の人口はその絶対数および比率ともに1990年代後半以降、確実に減少し、独立以来ようやくテイクオフを遂げつつあるというように楽観的な評価が多くみられるようになった。しかし近年、インドでは高成長のボトルネックとなるポイントも顕著になってきた。なか

でももっとも大きな問題は農村、農業の相対的な停滞である。通説では、インドの農業は1960年代から70年代の「緑の革命」によって、少なくとも70年代末以降は大規模な食糧輸入を行わなくてもよいという意味で「自給」を達成し、モンスーンが不順な年でも緩衝在庫などによって危機を自前で乗り越えられるようになったとされる。農民階層間の大きな経済格差、後進性など様々な問題を抱えつつも、少なくとも農業生産の「量」に関する限り大きな成果を収めたものとみなされていたわけである。しかしながら、灌漑の普及率が低く^(注1)、モンスーンの出来に農業生産が大きく左右されるという構造は未だに解消されていないし、また近年、人口成長が続くなかで食糧穀物生産の停滞傾向が顕著にみられるようになった^(注2)。

前の国民民主連合 (National Democratic Alli-

ance) 政権 (1999~2004年) も農村、農業の停滞については危機感を募らせ、政府は2004年に「農民問題に関する国立委員会」(National Commission on Farmers) を設置した。同委員会は2004年に現在の「統一進歩連合」(United Progressive Alliance) 政権が成立したことにより、改組された後、2005年に最初の報告書を提出した。報告書の基調は問題を解決するために近代的技術や知識集約的な農業を目指すべき、という点であった。現政権も近代的技術・知識のさらなる適用によって農業問題を克服することを「第2の緑の革命」と呼び、その必要性を強調している^(注3)。

農業普及事業の核心部分は近代的技術・投入財の普及であるが、しかし、近代的農業を普及させる役割を本来担うべき政府の「農業普及事業」(extension services) の実態については「公的な機関はほとんど機能不全」であると報告書は厳しく批判した [National Commission on Farmers 2005, 144]。農業普及事業においてもっとも重要な部分は末端で農民と接触する「郡開発室」(Block Development Office) であるが、郡開発室にそのような能力はないことが批判されたわけである。現在では郡開発室の役割は投入財や、以下に触れる「貧困緩和事業」に関する行政サービスを単に「配達」することになってしまっている^(注4)。そのような状況を改善するためにも同報告書は、従来の政府行政組織に加えて、開発への住民参加のチャンネル、および、地方自治組織である「パンチャーヤット制度」(Panchayati Raj) や民間団体などによる普及の可能性を探るべき、と強調している [National Commission on Farmers 2005, 132, 144]。

一方、農業近代化は発展の必要条件ではある

が、生産力拡大の成果が土地をもたない農業労働者や土地をほとんどもたない零細農に自動的に波及してその生活の向上につながることは期待できない。インドの貧困問題の核心部分である農業労働者や零細農は、社会的には「指定カースト」、「指定部族」とよばれる人々が多く、社会的にも抑圧されている階層である^(注5)。農業労働者層は2001年人口センサスによると全就業人口の26.5パーセント、絶対数にして1億700万人を占める。このような不平等な構造が今日まで根強く残っているひとつの大きな原因は、独立後の改革、とりわけ、「土地改革」が、当時の政治権力構造などから、極めて不徹底に終わってしまったことにあると考えられる。そのような構造が自然には解消されない以上、貧困大衆の支持を必要とする民主主義国家においては状況改善のために政治が関与せざるをえない。1960年代後半の経済危機を契機として、インド政府がいわゆる「農村貧困緩和事業」を強化し、貧困層をターゲットとして、小規模な生産的資産の取得の手助け、雇用供給などの事業を強化したのはそのような考えからである^(注6)。農村貧困の解消は長期的には非農業部門^(注7)、とりわけ近代的工業部門の成長と雇用創造によらねばならないであろうが、それが容易には実現しない以上、農村貧困層を特別のターゲットとしてその底上げをはかるという政策が必要とされたのである。近年では2005年に「全国農村雇用保障法」が可決され単純労働を厭わない世帯に年間最低100日の雇用を州政府が保障する画期的な事業が開始された^(注8)。経済成長が著しい今日においてさえこのような政策が立案されなければならないところに、不平等な構造、開発の遅れといった諸問題が現在でも強固に存在す

ることが如実に示される [Kozel and Parker 2003]。貧困緩和事業の多くは今日、末端部では郡開発室と、住民の意見、ニーズを反映させるためのパンチャーヤット制度が共同で実施することになっている。

以上のように、「農業の近代化」、および、「農村貧困緩和」という2つの大きな課題は今日まで残っており、それを解決するために政府の何らかの直接的介入が必要とされてきた。その介入の形態が農村開発行政であり、末端でその行政を担うのが、1950年代から60年代にかけて整備された「郡開発室」である。全インドにわたり6000以上を数える郡開発室は農村における行政基盤であり、開発行政のみならず、他のさまざまな業務も引き受けてきた^(注9)。

以上のように農村との接点において開発行政の要となるべく整備された郡開発室であったが、しかし、その実績は、無能力や腐敗、あるいは、農村の封建的かつ極めて不平等な社会経済および政治状況などさまざまな要因によって芳しいものではなく、農村開発行政は農村社会の変革には大きな役割を果たせなかったといつてもよい。もっとも、まったく何も影響がなかったということも極端であろうが。本稿の対象とするウッタール・プラデーシュ (UP) 州では、分権化推進のための中央政府による1992年末の憲法第73次改正で「パンチャーヤット制度」が強化され、それを受けて94年にパンチャーヤット制度に大きな改正があり、新制度が95年から施行された^(注10)。これがその意図通りに農村開発行政に人々の声を強く反映させる制度的変革であるならば、すでに10年以上を経過している今日においてパンチャーヤット制度を通じて農村開発行政と人々との関わり合いはより鮮明になってい

る可能性がある。本稿はこのような位相にある近年の農村開発行政の実態を村人の視点から探ったものである。

I 問題の所在——UP州における 農村開発行政を中心として——

この節では問題の構図を過去の研究をサーベイしつつ整理してみたい。

2002年の世界銀行の報告書はUP州の「ガバナンスと貧困削減」を評価して、「州行政の（開発への挑戦に対する——筆者補足）対応は緩慢で、全般的に効率性が低下している」と述べ、その原因として、行政の政治化、1960～70年代にかけての行政機構の分化と乱立、限られた資源を浪費する行政官の増大、いい加減な支出管理状況などをあげている [World Bank 2002, 55-56]。その結果多くの行政的便益が地方のエリートに流れてしまったりして浪費されていること、しかし、1995年の新しいパンチャーヤット制度の導入は状況を改善する可能性があることなどを指摘している [World Bank 2002, 67-68]。だいたいにおいてUP州の現状をついたものとなっている。以下問題点を掘り下げてみよう。

1990年代までのUP州の開発政治および開発行政の的を射た評価はドレーズとガダルによるものであろう。彼らによると、UP州で人々の社会的経済的状況が改善されないのは単に個人レベルでの所得が低いということだけではなく、その所得をスムーズに福利厚生に変換することが難しいことに原因がある、という。そしてその変換がうまくいかないもっとも大きな理由は、保健衛生、小学校、農村開発行政といった政府・公的機関がまともに機能していないか

らである、とする。政府機関をうまく機能させるには人々の「公共活動」(public action)が重要であるが、UP州では社会の分裂性、後進性などの要因からそれは低調である。このような全体的構図の特徴を彼らは「惰性」(inertia)と表現する。彼らによればこの「惰性」が生じているひとつの大きな要因は、社会的後進性に加えて、階級、カースト、ジェンダー間の不平等が集積した結果としての政治力の集中により、弱者層など幅広い階層の実質的な政治参加がなく、ひいては社会の変化が妨げられていることにある。このような状況では、パンチャーヤット制度による民主主義的分権化や選挙などによっても、低階層の積極的参加による行政実績の向上をはかることは難しい、とする [Drèze and Gazdar 1998]。

農村開発で、もし強固な「支配構造」があれば、それは利益配分、効率性を決める大きな要因となることは間違いない。UP州で農村開発行政と農村の支配構造の関係を探った実証的研究でもっとも定評があるのはリーテンとシュリヴァスタヴァの1999年の研究であろう。彼らの研究の中心は、農村の経済的、社会的支配構造の分析である。特にパンチャーヤット制度が再導入された時期の分析が行われ、そのなかで開発行政の実態、村の政治権力構造などが分析されている。伝統的な支配構造では、大土地所有者でもあるブラーマンやタークルなど高カーストが村の支配構造の中心となっていた^(註11)。しかし、彼らによると、不完全であったが1950年代の土地改革、郡開発室の整備や医療機関、学校など様々な行政の農村部への伸張、さらにはパンチャーヤット制度の一応の整備によって、一定の土地を得て経済力を蓄えたヤードヴァヤバ

テール(クルミー)など中間的カーストが徐々に伝統的な高カーストに対抗して政治力を増してきた。そのような状況を反映して、村の自治、特に開発行政へ村人の要求を反映させるパンチャーヤット制度でも中間的カーストが大きな影響力をもつようになったとする。一方、もっとも弱い層である指定カースト・指定部族についてはまだ現実には社会的に非常に弱い立場にあるものの、民主主義的制度、特に選挙制度を通じて村レベルでも徐々に存在を主張しつつあり、リーテンとシュリヴァスタヴァはそれら弱者層が新しいパンチャーヤット制度などを通じて上昇する兆候を多く見いだしている [Lieten and Srivastava 1999]。

リーテンとシュリヴァスタヴァの分析は豊富なフィールドサーベイによって支えられ、支配構造、開発行政の問題点、特に腐敗など農村の草の根レベルの状況をかなりの確にとらえているといえる。その研究はドレーズとガダルの分析とは多くの点で重なるが、農村の弱者層が社会的、政治的に積極的に進出する多くの兆候を見だし、農村社会の流動化が加速する条件・可能性をより評価している点が異なっていると思われる。その点でドレーズとガダルの「惰性」の構図から抜け出す可能性を広く認めているといってもよい。

実際、パイヤチャンドラの研究などが示すようにUP州では伝統的に社会の最下層に押しとどめられていた指定カーストや指定部族も、1980年代後半以降選挙政治、とりわけ「大衆社会党」(Bahujan Samaj Party)を通じて政治的独自性を急速に鮮明にしてきた [Pai 2002; Chandra 2004]。その影響は今日村レベルの政治においても見いだせる。これには、中央政府

レベルで弱者層により重点をおく政治状況が1960年代末から現出してきたことによるところが大きい。1971年の選挙ではインディラ・ガンディー首相が「ガリビー・ハタオー」(貧困追放)を叫んで、数々の貧困緩和政策を打ち出すなど、政策レベルで弱者層重視へ一定のシフトがあった。

要するに今日UP州では農村の社会政治状況がかなり流動的なものになっていることは認めてよいであろう。地域的濃淡はあるが長期に渡り固定的な「支配構造」というような概念で村の政治を語ることはもはや難しい。ただしそれは一部の有力者やグループが開発利益を支配するようなことがない、ということではない。むしろ、そのような状況は頻繁にみられる。しかし、それは階層的にも時間的にも固定されておらずパンチャーヤットの選挙などで流動化する傾向が強い。流動性は表面的にはカースト政治として現出する場合も多いが、主要な動因は経済的利益をめぐる競争という性格が強い^(注12)。

以上のように農村開発行政を取り巻く状況は総じて大きな「歪み」をもたらしところの固定的な「支配構造」の影響は薄れていると考えられる。したがって近代的農業普及事業や、農村弱者層向けの貧困緩和事業もより正常な形で実施される可能性が高まったはずである。しかし、現実には独立後半世紀を経ても開発行政は未だ期待された役割を十分果たしていないことは幾つかの研究から明らかである^(注13)。

仮に村の「支配構造」がもはや大きな問題ではないとすると何が機能不全の原因なのであろうか^(注14)。行政機構の構造に問題点を指摘するのが、長年UP州の開発行政の問題に取り組んできた行政官であるダールとグプタである。彼

らもUP州の行政サービスの「配達」は全般的に機能不全に陥っており、質、効率性とも悪いと評価する。彼らの主張の要点は効率的な配達のためには機能を体系的に集中 (convergence) することが必要という点である。すなわち投入財、信用、貧困緩和事業などバラバラに行われている行政機能を適切にまとめた上で一体として住民に提供することが必要であるとし、これがうまくいっていないことが原因とする [Dhar and Gupta 1999, 90-96]。「行政機能を適切にまとめる」というのは目新しい発想ではなくて、本来郡開発室が目指したものである。郡開発室は農業、畜産、農村開発、村落工業、統計など関連する部局の機能をチームとしてまとめ、村人に対して一体の窓口として機能することが求められた。そのため図1に示すよう郡開発室には多目的ワーカーとして「村開発・パンチャーヤット官」(Village Panchayat and Development Officers) が置かれ、担当の村についてほとんど全ての開発行政機能を受けもつようになっている。

しかしながら、ダールとグプタの主張するように郡開発室の行政機能がよく調整のとれた形で統合されたとしても、開発行政機構における「機能不全」が解消されるかどうかは1950年代からの郡開発室の経験に照らせば非常に疑問であろう。開発行政が村人と向き合うものである以上、村人の声にどう反応するかが問題であった。村人の声により反応しやすくなる機構的变化がパンチャーヤット制度の強化=分権化であった。前述したようにUP州では1994年に新パンチャーヤット制度が施行された後、パンチャーヤットへの権限委譲^(注15)、州財政委員会の設立による財政的裏付けの強化など^(注16)、分権化

が進み、また、施行後は1995年から5年ごとの定期的選挙が現在まで確実に行われている^(注17)。それでは既に10年以上が経過した新パンチャーヤット制度は機能不全状況を大幅に改善したであろうか。他の研究や本稿の調査が後に示すように、改善への可能性はいくつかみられるものの、平均的には大幅な改善はないといつてよいと思われる。ともすれば末端レベルの行政サービスの「万能薬」ともみられる傾向のある「分権化」の何が問題なのか検討する必要がある^(注18)。

分権化による行政機構、政治家、村人の関係を考えるために「アカウントビリティ」(答責性)という視点から以下簡単に検討する。近年、分権化をめぐる議論では、分権化は確かに人々の「参加」レベルをあげるが、しかし、参加は自動的に機能不全の解消につながらないことが問題とされてきた。そして、そのような問題を分析する際に重要視されるのが「アカウントビリティ」である [Blair 2000]。インドについてもムーケールジーの議論などにみられるようアカウントビリティは分権化も含むところの「ガバナンス」議論のキー概念となっている [Mookherjee 2004]。また憲法改正時の次のような議論にみられるように実際の政治過程でも分権化の推進には「アカウントビリティ」を高めるといふ意図があった。1992年末の中央レベルのパンチャーヤット制度の立法は、もともと89年にラジーヴ・ガンディー首相(国民会議派)の下で最初に試みられたものであるが、当時の国民会議派の説明文章によるとその目的は次のようなものであった。「現在では精巧な“開発官僚制”がフィールドでも、より高いレベルでも働いている …… (中略) …… また地方自治体

や協同組合も存在する …… (中略) …… このような全体構造を再検討し、単純化し合理化する必要がある …… (中略) …… これは単に出費を削減するためでなく、地方レベルで効率を上げ、アカウントビリティを保障し、水平的調整を適切に行うためである」 [Congress Committee on Policy and Programmes n.d., 6]。

一般論として選挙民は選挙を通じて政治家に影響を与え、政治家は行政機構をコントロールし、そして官僚は選挙民に必要とされる公的財やサービスを「配達」(delivery)するという循環的なアカウントビリティの「回路」をつくる。単純化すればこのような循環過程によってアカウントビリティを確保する。インドの場合このような回路は図1で示すように重層的に存在している^(注19)。図1では垂直的に重なるアカウントビリティの回路を便宜的に3つのレベルにわけて示している。中央政府、州政府の上位の回路の場合、選挙は問題を抱えつつも比較的公正なものとみなされ、また1994年の改正以降、UP州ではパンチャーヤット制度の選挙も比較的適正に行われており、中位、下位でも政治家の選出は制度にそってかなり適正に行われているとみるべきである。しかし、上位の回路と中位、下位の回路においては政治家と官僚のコントロール関係はかなり異なる。

上位の中央政府、州政府の場合、行政機構は政府(政治家)のコントロールに一意的に服する。しかし、中位、下位の場合、行政機構は各レベルの政治家にコントロールされる面と、上の政治・行政機構にコントロールされる面に分かれる。前者を仮に「水平的コントロール」、後者を「垂直的コントロール」とすると、垂直的コントロールの方が水平的コントロールより

も強い場合、そのレベル内のアカウントビリティの回路によるコントロールは薄れ、地方自治体としての性格は弱まるであろう。逆に水平的コントロールが強まると自治の性格が濃くなる反面、上位の政治・行政機構からの垂直的コントロールは弱いのでその「自治体」に「問題」が起こっても上位からそれを修正できなくなる可能性が高い。過去の研究から、分権化が上の機関によるモニタリングなど垂直的コントロールが弱体なまま行われる場合は、腐敗はかえって広範囲に広がり「腐敗の分権化」となる可能性が高まる [Véron et al. 2006]。また、「垂直的コントロール」の強化がなければアカウントビリティを確保することが難しいのは以下のような今日の末端部開発行政の状況がある。

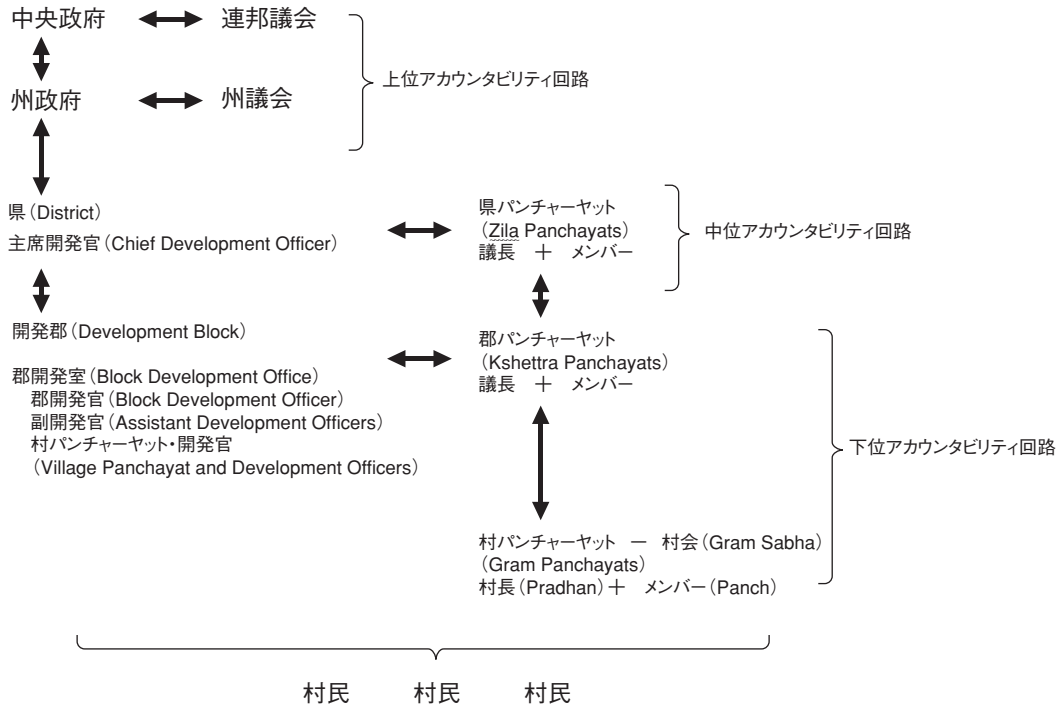
現在、中央、州政府レベルから村パンチャヤット制度に分配される開発事業の多くは村パンチャヤット側の追加支出を伴わないもので、また、ほとんどの村ではパンチャヤット制度のために「税」を課しておらず財政自治にはほど遠い^(注20)。村長などは税を課すと村人の不評をかう、という認識があるからである。いわば政府開発事業の多くは村民にとって上からの「贈り物」である。したがって、村人の費用負担感がない分その一部分がどこかに消えても（「リーク」＝腐敗）、自分が直接的に関わる損失とは認識しないし、それが常態とあきらめる傾向がつよい^(注21)。したがってリークを防ぐためにあえて政治的リスクをかけて村レベルの政治家（村長など）と郡開発室の官僚の癒着による不正などを公に非難したりはしない。特に貧困緩和事業の場合、受益対象は指定カーストや農業労働者といった弱い層になるのでその傾向が強い。彼らは資源を末端の官僚制に「依存」

するという弱い立場である^(注22)。農村貧困層の開発行政に対する「依存症候群」（dependency syndrome）が多くの報告書で指摘されるのはこのような状況がある [Government of Uttar Pradesh 2002, 120]。以上のような状況では強い「水平的コントロール」が組織されることは難しく、「垂直的コントロール」の強化がなければアカウントビリティを確保することは難しい。

また、本稿の対象とする下位のアカウントビリティ回路の構成は郡開発室と村パンチャヤット制度そして村人であるが、郡開発室に対して県レベルの中位の行政機構によるチェックは頻繁には行われず、また郡開発室は物理的に離れた場所にあり効果的な監督はその点でも難しく、実態として垂直的コントロールが効果的ではない。不正や怠慢に対する「罰」を与え得るのは上の機関であるから、いくら村パンチャヤットや郡パンチャヤットから水平的コントロールを発動しようとも、罰せられる可能性のない官僚に大きなインパクトは与えられず、官僚は「静かな生活」を乱されることはない。下位のアカウントビリティ回路に対する上位からの適切な垂直的コントロールは明らかに機能不全改善の「必要条件」であると考えられる。

以上より、垂直的コントロールを適切に強化するような分権化であれば機能不全の問題はある程度改善されるであろう。しかし、それだけでは十分ではない。垂直的コントロールが適切に発動されるためには水平的コントロールが適切かつ強力にまず発動されることが重要である。水平的コントロールが適切に発動されてこそ、垂直的コントロールもより有効となる。そのためには村人の「集合的行動」が「必要条件」となる。例えば一部の有力な村人と村長だけが村

図1 開発行政機構とパンチャーヤット制度



(出所) 筆者作成。

(注) 「上位」, 「中位」, 「下位」の「アカウンタビリティ」は筆者による付加。

を代表して事業の適正化を郡開発室や上位の機関に求めても大きな圧力とはならない^(注23)。

村人によるまとまった「集合的行動」が生まれ、それが適切な水平的コントロールとなるには、幾つかの条件が必要である。これに関して重要な研究はA・クリシュナの実証的研究であろう。彼はラージャースターンとマディヤ・プラデーシュの村レベルの開発とそれに関わる「エージェント」(村のリーダー)、および、村人相互の信頼感、協力度、村の制度への参加度を総合した「社会資本」^(注24)や政府の制度などの関係を調べて、村の経済発展、村の社会的安定性、政治参加のためには質の高いエージェント、および、良好な社会資本の状況という2つの変数が重要とした [Krishna 2002]。クリシュ

ナの議論での「政治参加」は村の政治を介して行政機関へ影響を与えることであり、水平的コントロールに重なるものである。したがってエージェントと社会資本の問題は水平的コントロールがどのようにしたら強力に組織されるかという問題につながる。これを本稿との関係で一般化すると、まず優れた指導者(=エージェント)の存在が村人をまとめたり、代表として行政機構や上位の政治的組織などへ村の要求を提出するために重要である。逆に指導者の質が悪く私的利益を優先する場合は村人の信頼は得られず、集合的行為も組織されないであろう。

次に「社会資本」であるが、これは今まで述べてきた村の支配構造や社会構造と密接に関係する。既に述べたように伝統的固定的な「支配

構造」は今日ではあまりみられないとしても、例えば村の派閥やカースト間の対立が激しかったりして信頼と協力関係が希薄で、社会資本が弱い場合は、仮に優れた指導者がいても集合的行動をとることが難しく、社会的政治的に力のある一部の有力者やグループが行政機構を都合のよいように利用する傾向が強まる [Fuller and Harass 2001, 25]。パイがいうように、カーストやそれと重なる経済的利害関係によって社会的な信頼が「分節化」した「社会資本」の状態では [Pai 2004, 61]、共同して村全体の集合的目標を達成することは難しい。

また一般的に農村でみられる男性優位の社会構造も望ましい「社会資本」という観点からは問題であろう。女性の「声」が公の場にてこないとすることは性差に起因する様々な社会問題が放置されたまま続くということを意味する。そのような状況を改善するために県——開発郡——村会の3層のパンチャーヤット各々のレベルで指定カースト・指定部族に加えて女性に対しても議席の留保がなされているが、まだ大きな効果はみられない。女性は留保制度などによって確かに3分の1の議席を得たが、しかし実際の発言、影響力となると、夫や親戚、有力者の代弁をしているだけとの評価が多く、実質的にまとまった「声」とはなっていない^(注25)。いずれにせよ、「社会資本」論で議論されるように「社会構造」が集合的行動のあり方、例えば村人から行政機関に対するまとまった要求の「声」の形成に大きな影響を与えることは間違いない。

最後に、より広い視点からなぜ集合的行動の実現が難しいか理論的に考えてみたい。もともと農業普及事業や貧困緩和事業などによって供

給される様々なサービスや財は一定程度「準公共財」の性格をもち、その性格が強くなるに従って、かつ、「市場の失敗」の程度に応じて公的機関から供給されることが適当とされるものである。逆に市場がより効率的に供給できれば、公的機関による供給は必要がなくなる。例えば大都市に近ければ化学肥料や殺虫剤、家畜のための薬などは民間企業から容易に手にはいり、それだけ郡開発室など政府の役割は小さくなる。本稿で検討対象とする財やサービスはそのような性格をもつ。村人は政府機関のサービスが必要なければ、機能不全の改善を求めて要求の「声」(voice)をあげるよりも、そこから「退出」(exit)し民間の財・サービスを求めることが合理的であろう。とりわけ腐敗など様々な機能不全から村人の中で行政機関に対してまったく「期待感」がなく従って「忠誠心」(loyalty)がない状況では退出を妨げるものはほとんど何もない。いうまでもなくこのような図式はハーシュマンのものである [Hirschman 1970]。

また、「声」はより多くの村人が集合的にまとまってあげなければ「水平的コントロール」として有効にはならないが、「声」を集合的に組織することは、オルソンの集合行為論 [Olson 1965] に従えば、村人の数が多ければ多いほど難しくなる。すなわちより強力な「声」を集合するためにはそれを組織するものにとっても、組織されるものにとってもより大きなコストがかかる。したがって、「市場の失敗」の程度の低い財、サービスであれば、村人は大きなコストのかかる集合的「声」をあげるより、行政機関との関係から退出し、民間から得ることが合理的である [Paul 1992, 1048]。しかも垂直的コントロールがあまり有効ではない状況では集

合的「声」＝水平的コントロールを強めても行政機関にはインパクトを与えることは難しいから、退出という選択肢の方がより現実的なものとなる。

以上の議論から村人が退出を選択するかどうか、または、どの程度、集合的行為が組織されるかどうかは、財やサービスがどの程度「準公共財」としての性格を持つか、そして、村人を囲む経済環境の変化によってどれだけ低コストで民間部門が供給できるかによるということになる。

この節は主要な既存研究から末端部における農村開発行政の問題構造を整理した。議論をまとめると、まず第1に現状認識として末端の開発行政の農業普及や貧困緩和事業、そして村パンチャーヤット制度では有力者への利益の集中、無責任、腐敗など機能不全が広く存在することは間違いない。

第2に、機能不全の原因として、かつては農村の固定的な「支配構造」が考えられたが、近年固定的な「支配構造」なるものは多くの地域で弱体化しつつあり、それが「開発行政」を歪める大きな原因とは現在では考えられない。ただしそれは一部の有力者やグループが開発利益を私物化するような状況がないということではなく、むしろ、そのような状況は頻繁にみられるが、それは階層的にも時間的にも固定的な支配「構造」とは呼べないであろう。

第3に、現在の分権化の特徴に関して、アカウンタビリティ回路の議論では下位の郡開発室・村パンチャーヤット制度の分権化の特色として垂直的コントロールが効果的ではなく、それが機能不全の状況が改善されないひとつの大きな理由であるとした。

以上、第1, 2, 3の点は、多くの研究で実証的に示されており、大きな疑問はないと考えられる。本稿でもこれらの点を前提とする。ただし、第1点に関しては機能不全の具体的あり方はケースバイケースで違うと考えられ、それを実証的にまず詳細に把握することが全ての議論の出発になる。

第4に、機能不全の状況を改善するためには水平的コントロールも重要で、そのためには村人の集合的行為が重要であるが、それが効果的に組織されるためには、優れた指導者、村人間の信頼や協力関係レベルの高い社会構造といった要素が必要条件となる。

第5に、行政機関の提供する財・サービスの多くは程度の差こそあれ「準公共財」としての性格が濃厚であるが、それが機能不全にある行政機関から得るよりも、相対的に民間から得やすい場合、村人は民間からそれを獲得または購入する。それは行政機構とのかかわりから退出することを意味し、集合的「声」の組織化＝水平的コントロールの可能性を低める。

本稿の課題は上の第4, 5点について実証的に検討することである。具体的には、上の叙述と順序は逆になるが、まず第5点について、郡開発室や貧困緩和事業に関して機能不全の具体的状況を特定し、そのような問題があるなかでどのような村人がその財やサービスを利用し、それをどのように評価しているか探る。次に第4点に関して村パンチャーヤット制度の機能不全の様態、および、その評価を検証した上で、指導者の役割、社会構造の影響を考える。最後にこのような末端の郡開発室・村パンチャーヤット制度が全体として村人の生活でどのような重みを占めているのか検討する。そうすること

で末端の開発行政の評価がより鮮明になるからである。

以上のように本稿は過去の研究を基に一定の仮説的フレームワークを敷いているが基本的には帰納的な実証研究であり、従来の分析では検討の網の目にも入ってこないできるだけ幅広い説明変数をも導入して農村開発行政の現場におけるより全体的な構図を示す試みである。

具体的な分析に入る前に次節では調査地域、調査の手順などを説明する。

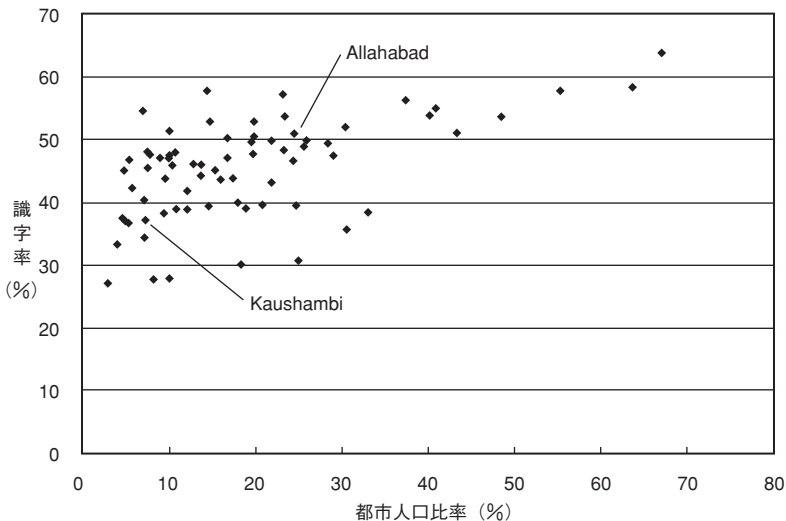
II 対象地域とサンプリング

対象地域はUP州東部の中心都市アラハバードを有する、アラハバード県とコウシャーンビー県である。両県は1997年に旧アラハバード県が2分割されてできたものである。調査はアラハバード県から2カ所、コウシャーンビー県か

ら1カ所を選び、2005年から2006年にかけて断続的に行った^(注26)。図2からわかるようにアラハバード市を有するアラハバード県はUP州内でも比較的先進的であるが、隣接するコウシャーンビー県はかなり後進的な県である。サンプリングの手順の説明に入る前に開発行政の機構、地理的な特色を確認する。

州政府以下の開発行政、地方自治の機構は先の図1の通りである。州政府から続く農村開発局、すなわち開発行政のラインは県、「郡開発室」と続く。この郡開発室は農業普及事業やコミュニティ開発の要の行政機関として1950年代以降各地に展開されたもので、農村開発行政の要である。図1のように1名の郡開発官の下に、農業、畜産、パンチャーヤット、協同組合、統計などを担当する複数の行政系列の副開発官が配置されているが、これは州農村開発局のラインからではなく、各部局から派遣されてきた官

図2 識字率と都市化率からみたUP州におけるアラハバード県とコウシャーンビー県の位置, 2001年

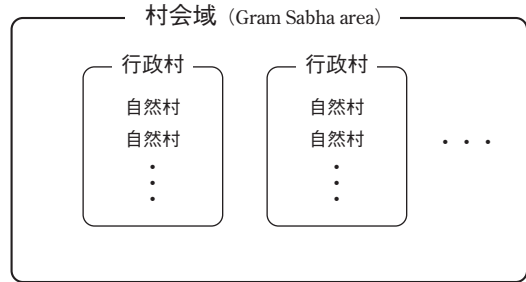


(出所) Office of the Registrar General (n.d.-a, Table 8 [Literacy rate by sex and gender gap in literacy rate]) より筆者作成。

僚である。彼らの行政ラインは違うが、農村開発に関連する官僚であり、それをチームとしてまとめることによって効率的な開発行政を行うことが郡開発官の役割である [Government of Uttar Pradesh 1986, 32]。また、その下に「多目的ワーカー」として「村開発・パンチャーヤット官」^(注27)が数十名おかれ、村に出向いて村人と直接接触して行政を行う。

行政ラインの県と対応する形で県パンチャーヤット、郡開発室の所管である「開発郡」(Development Block)^(注28)と対応する形で郡パンチャーヤットがあり、各レベルで両者は密接に関係している。郡パンチャーヤットの下には「村パンチャーヤット」があるが、上位2層と違って、村パンチャーヤットは「村会」に付随する形になっている。村会は成人村人の全体総会であり、理念的には自治への直接参加を体現する仕組みである。村パンチャーヤットは村会の執行機関という位置づけになる。村パンチャーヤットを司る村長(Pradhan)は成人直接選挙で選出され、また、村会で3分の2以上の賛成で罷免される [Eastern Book Company 2004, 11-B条, 14条]。村会は図3のように複数の行政村からなり、また、行政村は複数の自然村からなる。これは村会の最小構成人口が1000人と決められていることに関する [Eastern Book Company 2004, 11-F条]。アラハバード県、コウシャーンビー県はそれぞれ1425, 387の村会を含む^(注29)。村会の地理的広がりを本稿では「村会域」とする。県、開発郡の地理的位置は図4の通りで、アラハバード県は20の開発郡、コウシャーンビー県は8の開発郡をもつ。植民地時代からの伝統的行政である徴税の系列として県の下には「徴税地区」(Tehsil)があり、アラハバ

図3 村会域

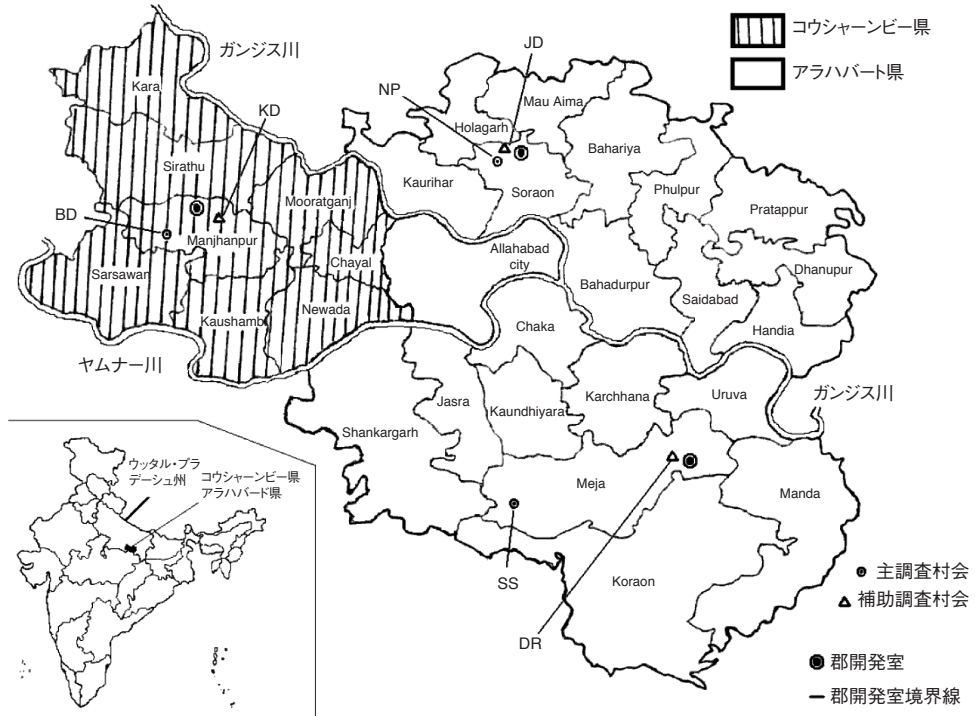


(出所) 筆者作成。

ード県は8つの徴税地区、コウシャーンビー県は3つの徴税地区からなる。開発郡は独立後、その徴税地区を分割する形で設けられた。

地理的には旧アラハバード県は図4に示すように、ガンジス川とヤムナー川によって、3つの特徴的な地域に分けられる。2つの大河に挟まれる地味豊かな地域はドアーブといわれ、現在のコウシャーンビー県はここに位置する。現在のアラハバード県は、両大河合流地点のアラハバードとガンジス川北部、および、ヤムナー川南部からなる。調査対象となる村会域はまずこの3つの特徴的な地域から3つの郡を選択した。すなわち、ドアーブ地域=コウシャーンビー県からマンジャンプル郡、ガンジス川北部からソラオン郡、ヤムナー川南部からメージャー郡である。マンジャンプル郡とメージャー郡の場合はドアーブ地域およびヤムナー川南部で地理的中心に位置する郡として選択した。同時に、両郡はアラハバード市からかなりの距離にあり、アラハバード市の影響を相対的に受けない郡としての特徴を備えるものと想定された。それに対してソラオン郡はガンジス川北部でアラハバード市に近接する郡として選択され、大都市の何らかの影響が上の2つの郡との対比で観察さ

図4 アラハバード県とコウシャーンビー県における開発郡と調査村



(出所) Kondo (2008, 105)。

れる可能性があるものと考えられた。

郡が選択された後、2001年人口センサスから各郡に含まれる全ての行政村の識字率および指定カースト人口比を指標としてどちらの指標においてもほぼ中位に位置する行政村を各郡から2, ないし, 3 選択し, 実際にその行政村を訪れ状況を視察して調査対象を絞り, 最終的にその行政村が含まれる村会域を調査対象に決定した。行政村を決める際に識字率と指定カースト人口比を尺度としたのは, 農村開発行政の行政サービス供給量の決定ではこれらが参考とされることが多いからで, その尺度でみた各郡の平均的な行政村を選択するためである。村会域が決定した後, 各村会域が位置する郡の郡開発室からパンチャーヤット選挙の名簿を入手し, そ

れをもとに一定人数ごとに, インタビューを行う対象世帯を選択した。ただし, サンプリングされた村人と面会できなかった場合は当該世帯の他の成人と, 当該世帯の成人と面会できなかった場合は, その隣接世帯の成人を面接対象とした^(注30)。

また, 以上の調査中, 村人から意見を聞く過程で, 村人が農村開発行政の様々な便益を享受するかどうかを左右する要因として行政からの物理的「距離」が重要である可能性が高いことがわかった。その点を確かめるために上の調査村会域を「主」調査村会域とすると郡開発室に近接する村会域を「補助」調査村会域として選択し, 同じ調査票で調査を行った。それが2006年1月から2月に行われた, マンジャンプル郡

のKD村会域、ソラオン郡のJD村会域、メージャー郡のDR村会域の調査である。ただしこれは上のようなパンチャーヤット選挙人名簿に基づくサンプリングではなく、便宜的に各村会域

のカースト分布に大体比例する形で「主」調査村会域の場合の約3分の1ほどの人数を選択して行ったサーベイである^(注31)。

調査村人の概要は表1、2、3の通りである。

表1 インタビュー対象村人の概要

県	郡	調査村会域	サンプル数	宗教(人)	男性(%)	平均年齢	識字率(%)	世帯当たり平均所有農地(ha)
コウシャーンビー	マンジャンプル	主調査村会域	68	ヒンドゥー51, ムスリム17	63.2	42.5	58.8	0.78
		補助調査村会域	24	ヒンドゥー22, ムスリム2	95.8	37.8	70.8	1.28
アラハバード	ソラオン	主調査村会域	76	すべてヒンドゥー	65.8	37.4	55.3	0.41
		補助調査村会域	24	すべてヒンドゥー	91.7	43.6	75.0	0.55
	メージャー	主調査村会域	70	すべてヒンドゥー	70.0	40.9	42.9	2.36
		補助調査村会域	20	ヒンドゥー19, 仏教徒1	90.0	46.4	95.0	2.22
計	3郡	主調査村会域	214	ヒンドゥー197, ムスリム17	66.4	40.2	52.3	1.17
	3郡	補助調査村会域	68	ヒンドゥー65, ムスリム2, 仏教徒1	92.6	42.4	79.4	1.30

(出所) 筆者の調査より作成。

表2 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)
ピンド (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
ローハール (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
テーリー (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

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) (1) 主調査村会域 (n=214) が対象。

(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。

(3) #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。

(4) *「指定カースト」は2001年人口センサスにおいて使用されたリストより同定。

表1は村会域ごとの状況、表2はサンプル村人のカースト・コミュニティ別の教育、所有農地、表3は資産状況である。資産の保有状況は2001年センサスから上位レベルの統計があるので、比較のために同時に提示した。表1より主調査村会域と補助調査村会域の比較ができるが、補助調査村会域の場合、性別、識字率からわかるように代表性は薄く、その点を考慮して分析を行う必要がある^(注32)。全体的にみると、ヤーダヴやパテル（クルミー）といった中間的農民カーストが比較的多い、東部UP州の典型的な村といってよいらる。次の節では村の開発行政の実態を村人の評価から分析していく。

Ⅲ 農村開発行政と 村パンチャーヤットに対する評価 ——機能不全の構図と村人の対応——

第I節では、下位のアカウントビリティ回路が有効に働いていないことが農村開発行政に機能不全が蔓延する原因のひとつであるとした。1995年に新パンチャーヤット制度の導入および郡開発室に対する権限強化という下位のアカウントビリティ回路の強化が行われて10年以上が経過しており、それが農村開発行政の機能不全の構図にどのような影響を与えたのか、または、与えなかったのか、今日検証できる時期にある。また民間部門の財・サービスが郡開発室のそれと競合することが問題であるならば、経済発展が地方にも徐々に浸透しつつある今日その影響

表3 農村部世帯の資産保有状況比較（保有世帯比率）

(単位：%)

	レベル	ラジオ	テレビ	自転車	バイク, スクーター	乗用車, ジープ
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
コウシャ ンビー 県	県 (2000年)*	36.04	12.50	78.58	5.67	1.08
	マンジャンプル徴税地域 (2000年)*	34.73	10.43	79.76	5.47	1.21
	マンジャンプ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

(出所) * : Office of the Registrar General (n.d.-b, 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。

その他は筆者による2005年2, 5, 6月の「主調査村」のサーベイから作成。

(注) 「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。調査村会域は「補助」調査村会域のデータは単純集計では偏りが強く現れるので、体系的サンプリングに基づく「主」調査村会域のみを含めた。

はより鮮明に確認できるであろう。

本節では実地調査に基づいて郡開発室、および、村レベルのパンチャーヤット制度各々に關して、農村開発行政の機能不全の構図をまず探る。郡開発室については農業普及事業および貧困緩和事業を対象にして、パンチャーヤットについては村パンチャーヤットおよび村会を対象として、問題点を調べ、その上で、どのような村人がどのような状況でその構図に関わっているのか実態を浮かび上がらせる。筆者の意図は開発行政に関する村の状況をできるだけ広くとらえ、そのなかで機能不全の構図と村人の対応を描くことである。そのため、分析は基本的に帰納的で、多くの説明要因のなかで村人の対応をよく説明するものは何かふり出していくことによって行う。

具体的には、まず、「機能不全の構図」の実態を村人からの聞き取りデータから明らかにする。その情報の多くは定型化されていないオープンな回答から得られたものであるため、叙述、

または、単純な表で分析するが、それは「機能不全の構図」を示すために必要不可欠である。

次に村人の開発行政に対する行動や認識の定量的データを統計的分析によって分析する。分析はまず、何が説明されるべき被説明変数で、何が説明変数の「候補」となるのか、大まかな理論的フレームワークを設定し、その枠内で探索的に分析を行った。具体的には被説明変数は、「村人の農村開発行政に関する対応」（行動や認識）である。説明変数は、理論的に説明変数となりうるであろう多くの「候補変数」を設定し、そこから統計的有意性の高いものをふるい出すことで確定した。候補変数としては「社会経済的状況」、「カースト」、「農村開発行政・パンチャーヤット制度との接触頻度」、「村の状況」などを入れた。要するに、最初に大まかなフレームワークを設定し、そこから、説明変数を絞っていくというやり方である。表4が諸データの変数化を説明した変数一覧である。

このなかで「社会経済的状況」、「カースト」、

表4 変数一覧

カテゴリー	変数	変数名	説明
農村開発行政に関する認識・行動 (被説明変数)	郡開発室は重要かつ必要	bdofo_ni	「重要でも必要でもない」= 0, 「重要か必要である」= 1, 「重要かつ必要」= 2。 行く= 1, まず行かない= 0。
	農業の知識, 投入材等を求め郡開発室に行く 家畜が病気になったとき郡開発室の獣医を頼るか。	bo_aginf BD_vtry	郡開発室の獣医が診察= 1, その他= 0, 家畜を持たない場合= 該当なし。
	10年前より郡開発室改善 貧困緩和事業の知識	bdofo_10bw Gprgm_k	悪化= -1, 変化無し/わからない= 0, 改善= 1。 「50周年村落自営業事業 (SGSY)」/「自助グループ事業 (SHG)」, 「農村完全雇用事業 (SGRY)」, 「首相村道事業 (PMGSY)」, 「インディラ住宅計画 (IAY)」を知っている場合各1点として合計。
	過去2年間に政府雇用事業の受益者 過去1年間に村会出席 村パンチャーヤット必要	epl_g gram_sb pcht_ne	雇用を得た= 1, 得てない= 0。 出席= 1, 出席したこと無し= 0。 「いいえ」= -1, 「どちらともいえない/わからない」= 0, 「はい」= 1。
	村パンチャーヤット適正に機能	pcht_fg	「いいえ」= -1, 「どちらともいえない/わからない」= 0, 「はい」= 1。

説明変数候補			
応募者の 社会経済状況	<p>教育レベル 男 年齢 18歳以下男性家族 18歳以下女性家族 経済資産</p> <p>現金収入（非農業所得＋仕送り） 金貸し，村人等からの借金 単純肉体労働者</p> <p>刈分農地借入れ 家畜数（牛＋水牛） 家族にアラハバード／コーシャンビ ー県外への出稼ぎあり。 家族にアラハバード／コーシャンビ ー県内での出稼ぎあり。</p>	<p>educ male age male18b female18b LAD</p> <p>Cash_yr debt_prv simple_lbr</p> <p>batai Cattle img_remt img_alhd</p>	<p>最終学歴のクラス。 男性＝1 / 女性＝0。 年齢 18歳以下の男性家族数。 18歳以下の女性家族数。 「所有農地」：所有農地面積（ha），「資産」：車，トラクタ ー所有の場合＝2，スクーター／バイク，T.V.所有の場合＝1， その他＝0，「制度金融からの借金」：銀行，協同組合など制 度金融からの借金（ルビー），からの合成変数。3変数から主 成分分析の第1主成分を抽出したもの。 当該世帯の非農業所得＋仕送り（ルビー／年）。 私的な資金源からの借金（ルビー）。 主要な職業が，農業労働者，建築現場労働者などの肉体労働 の場合＝1，そうでない場合＝0 刈分農地借入れ面積（ha）。貸し出しは（－）とする。 頭数。 「出稼ぎなし」＝0，「出稼ぎあり」＝1 「出稼ぎなし」＝0，「出稼ぎあり」＝1</p>
カースト	<p>クシュヴァハ クムハル コール チャマール テーリー ドービー ナーイ パーシー パテル バル ビンド ブラーマン ムスリム ヤーダヴ ロードオ ローハール <指定カースト></p>	<p>kushvaha kumhar kol chamar teli dhobi nai pasi patel pal bind brahman muslim yadav lodh lohar chamar, dhobi, pasi, kol</p>	<p>当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 当該カースト＝1，その他＝0。 左のカースト＝1，その他＝0。</p>
村の状況	<p>村長居住自然村 郡開発室との距離 主調査村／補助調査村 ソラオン郡 NP村会域</p>	<p>pradhan_h dis_bdo splg_not soraon NP</p>	<p>自然村のうち村長が居住している村＝1，その他＝0。 村会域と郡開発室所在地との直線距離（km） ダミー変数。主調査村＝1，補助調査村＝0。 ソラオン郡＝1，その他＝0。 ソラオン郡のNP村会域＝1，その他＝0。</p>
郡開発行政キ ーパーソンへ の接触頻度	<p>村長に会う頻度 郡開発行政関係者との接触</p>	<p>pradhan PBOB</p>	<p>「ほとんど会わない」＝0，「半年に1回程度」＝1，「毎月」 ＝2。 郡バンチャーヤット議長，郡開発官，村開発・バンチャーヤ ット官，銀行員，それぞれについて接触頻度変数を「ほとん ど会わない」＝0，「半年に1回程度」＝1，「毎月」＝2， とする。この4変数からからの合成変数。主成分分析によっ て第1主成分を抽出したもの。</p>

(出所) 筆者作成。

「村の状況」は各村人にとって開発行政にどのように関わるかに大きく影響する可能性のある変数で、説明変数候補とすることに問題はないだろう。問題は「農村開発行政・パンチャーヤット制度との接触頻度」で、これが「農村開発行政に関する認識・行動」に対して説明変数候補となりうるかどうかである。両変数の説明、被説明の関係は逆も考えられる。しかし、多くの場合、村人は農村開発行政・パンチャーヤット制度と接触する具体的な経験を通じて農村開発行政に関する認識・行動を形成していくと考えられるので、「農村開発行政・パンチャーヤット制度との接触頻度」は説明変数候補とした。

注意すべき点として村による違いがある。極論すれば個々の村ごとに異なる様相が見いだせるかもしれない。それは社会構造や経済的発展度の違いなど個々の村の社会構造や村長のリーダーシップの様態などによって村人の農村開発行政に対する評価も大きく違う可能性があるからである。「村の状況」を表すダミー変数は、そのような差異をダミー変数に析出、または、吸収させるために導入した。それによって基本的なフレームワークを大きく乱さずに分析を進めることができる。例えばNP村会域は村パンチャーヤットや村会の活動が他の村に比べて非常に活発で、村人の開発行政に対する意識・行動に大きな違いがある可能性がある。その点を検証するためにダミー変数を導入した。また、ソラオン郡は他の郡に比べて大都市に近接するため、他の郡の村会域に比べて何らかの違いがでる可能性が高く、よってこれにもダミー変数を導入した。注意すべきは、NP村会域はソラオン郡に含まれるため、両変数が同時に選択される場合は、他のダミー変数とあいまって両変

数間の高い共線性が原因になっている場合が考えられ、検討が必要となる点である。

統計的手法として被説明変数が離散値をとるため、ロジット推定または順序ロジット推定を適用した。説明変数候補から変数の選択は、ステップワイズ変数減少法によって行った^(注33)。ただし、前処理として説明変数候補の全変数を含む変数郡に因子分析^(注34)を適応し変数間の関係を概観し、實際上重複する冗長な変数や共通の潜在変数があると考えられた変数群は主成分分析で第1主成分を取るにより合成した。「郡開発行政への接触」と「経済資産」がそれぞれである。前者については、「郡パンチャーヤット議長」、「郡開発官」、「村開発・パンチャーヤット官」、「銀行員」への接触頻度は相互に強く関連している。郡開発官、村開発・パンチャーヤット官、銀行員の関連は郡開発室を通じて事業の便益を受ける場合、互いに関係する人的つながりであり、また郡パンチャーヤット議長は郡開発官と接触が極めて密な関係にある。これを踏まえ、これらはひとつのまとまりのある変数ととらえた。また後者については、「所有農地」、「資産」、「制度金融からの借金」が互いに強く相関することが相関分析、因子分析などで明らかとなった。それは農地が広いほど経済力があり、したがって資産が多く、また、積極的な投資も行っている状況を示しており、3つの変数はまとめることが出来る関係にあると考えた。以下、郡開発室から分析する。

1. 郡開発室と村人

歴史的に郡開発室に求められた中心的機能は近代的農業の普及、そして貧困緩和事業であった。しかし、前に述べたように郡開発室はその

ような期待に十分に答えられていない。まず、近代的農業普及事業、次に貧困緩和事業について分析する。

(1) 近代的農業普及事業

近代的農業普及に関して郡開発室の利用状況をまとめたのが表5である。明らかに土地無し層とそれ以上では利用度が異なり、土地無し層は約5パーセントしか利用していないのに対して土地をもつ層は約2割が利用すると答えている。いずれにせよ近代的農業の普及という面で郡開発室を利用するのは全体の約2割強という数字は低いといわざるを得ないであろう。

このような低い利用率は郡開発室に原因があるものとしては、遠い／行く時間がない^(注35)、対応が悪い／コミッション(=腐敗)を要求される、必要な情報や適切な投入財がない、というのが主である。一方、他の重要な要因として

は、郡開発室は農業知識、投入財の唯一の供給源ではないということがある。現在は零細農も含めてほとんどの農民は化学肥料などを使用する。主調査村会域では質問票から確認がとれているだけで、114人が市場または店から、11人が協同組合から購入していると答えている^(注36)。つまり、農業に関する知識や、種子、化学肥料、殺虫剤などの投入財を得ようとするとき、多くの農民は近くの市場の店から仕入れるか、他の農民から融通してもらうかしており、農民自身を含めて民間部門が大きな選択肢となっている。

このように、平均的にみると、近代的農業普及事業の推進役として郡開発室はまったく存在意義が無いというわけではないが、そのサービスは質量ともに期待に応えるレベルではなく、また、唯一の供給源でもないため、多くの農民は民間部門を主に利用するということになる。

表5 農業知識、投入財などを得るために郡開発室を利用するか(「いいえ」=0, 「はい」=1)

農地所有別平均	主要回答(複数かつ自由回答)
土地無し(非農家も含む)(21人) 0.050	情報や投入財は他から(1)
零細農(0~1ha)(119人) 0.193	遠い/時間ない(27) 農地小さい(18) 対応が悪い/コミッション(6) 必要な情報や適切な投入財なし(9) 情報や投入財は他から(11)
小農(1~2ha)(47人) 0.255	遠い/時間ない(16) 対応が悪い/コミッション(7) 農地小さい(1) 必要な情報や適切な投入財なし(5) 情報や投入財は他から(4)
中, 大農(2~ha)(26人) 0.231	遠い/時間ない(8) 対応が悪い/コミッション(3) 必要な情報や適切な投入財なし(2) 情報や投入財は他から(2)

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 主調査村会域。1人回答不十分で除く。左列の数字は「いいえ」=0, 「はい」=1の平均値。()内は回答件数。

その様相をより詳細に探ったのが表6である。

それによると農業知識、投入財などを得るために実際に郡開発室に行くのは、ソラオン郡以外の村で、教育があり、郡開発室に近い村人である。ソラオンの村で利用者が少ないのはソラオンはアラハバード都市部に近く、肥料、種子の店などが近くにあり、わざわざ対応の悪い郡開発室に行く必要がないからである。また、教育が重要なのは、教育レベルが高い者ほど郡開発室で利用できるサービスについて豊富な情報が得られるからであろうと考えられる。非識字の村人にとって郡開発室でどのような事業が行われていて、どのようにすればサービスを利用できるか、適切に対応するのは難しい。しかし「経済資産」や「現金収入」などの経済力の違いが村人の行動に違いをもたらしている様子はない。一方、物理的距離が重要である。貴重な時間とコストをかけ出向いても必要な情報や適切な投入財が得られない、対応が悪くコミッシ

ョンを取られる場合があるというのでは、わざわざ利用しに行くインセンティブは弱く、したがってほとんどの場合、近い者しか利用しないということになる^(注37)。

次に、郡開発室の獣医の役割を検討してみたい。たとえ土地無し、零細農であってもほとんどの家には家畜がおり、家計を支える重要な要素である^(注38)。家畜の所有状況、郡開発室の獣医の利用状況をみたのが表7である。家畜の診断治療、防疫には専門家が重要であるが、都市部から離れた広大な農村部を民間のサービスがカバーすることは難しく、公的部門がその役割を果たすことが期待されている。UP州では通常、郡開発室に隣接する形で畜産病院があり獣医と薬剤師が待機することになっている^(注39)。郡開発室の獣医のサービスに対する村人の評価はどうであろうか。

農業知識、投入財の場合と比較して、郡開発室の獣医を利用する割合は相対的に高い。土地

表6 農業知識、投入財などを得るために郡開発室に行きますか（「いいえ」=0, 「はい」=1）
ステップワイズ変数減少法によるロジット推定

候補説明変数：pradhan educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar kol bind kumhar lodh nai pal pasi patel lohar yadav muslim splg_not dis_bdo pradhan_h NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数：bo_aginf	係数	係数の標準偏差	z	P> z
ソラオン郡：soraon	-1.016	0.373	-2.72	0.006
教育レベル：educ	0.0703	0.0286	2.45	0.014
郡開発室との距離：dis_bdo	-0.0437	0.0203	-2.15	0.032
切片	-0.991	0.327	-3.03	0.002

Number of obs=275

LR chi2 (3)=14.86/Prob>chi2=0.0019

Log likelihood=-132.90588/Pseudo R²=0.0530

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) bo_aginfは郡開発室へ行くかどうかであり、PBOBは郡開発室の官僚などとの接触であるから被説明変数と実際上重複する変数である。よって説明変数候補から除いた。またカースト・ダミーに関しては“dhobi”は全員「郡開発室に行く」、「kushvaha」と“teli”は全員「郡開発室に行かない」と答えており、これらのカースト・ダミーは従属変数を完全に予測してしまうので、ロジット推定の説明変数とはできないため、あらかじめ除去した。

表7 家畜と郡開発室の獣医

農地所有	人 内, 家畜所有 数 (人数) (%)			家畜所有人数 中, 郡開発室 の獣医にみて もらう者 (人数) (%)		平均頭数 (家畜なしも計算を含む)				主要回答 (複数かつ自由回答)
	役牛 (去勢 雄牛)	雌牛	水牛	山羊						
土地無し(非農家も 含む)	19	11	57.9	3	27.3	0.10	0.24	0.24	0.43	民間の獣医, 薬(3)
零細農(0~1ha)	117	108	92.3	33	30.6	0.82	0.43	0.78	0.66	民間の獣医, 薬(58) 遠い(27) 対応良くない・薬無い(23)
小農(1~2ha)	47	46	97.9	22	47.8	1.51	0.57	1.021	1.13	民間の獣医, 薬(21) 遠い(12) 対応良くない・薬無い(8)
中, 大農(2~ha)	25	24	96.0	12	50.0	1.43	1.89	1.714	0.39	民間の獣医, 薬(7) 遠い(9) 対応良くない・薬無い(2)

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 主調査村会域。回答不十分なものを除く。()内は回答件数。

無し層から中, 大農にかけて3~5割が, 家畜が調子の悪いときなど郡開発室の獣医からみてもらうと答えている。しかし対応がよくない, 要求しても適切な薬が無いなど問題が多い。また, 病気の家畜を郡開発室につれていくことは不可能で多くの場合, 獣医に来てもらうが, その時, 規定以上の数百ルピーを薬や治療のためとられることも多く問題である(注40)。このような問題点があるため, 「民間の獣医」からみてもらったり, 薬をもらうという答えが多い。もっとも, 「民間の獣医」という場合, 大きな幅があり, 家畜の扱いに詳しい農民や単純な薬の知識をもつだけの「村医者」(注41)から, 資格をもった専門家まで含まれることに注意する必要がある。

次に家畜が病気になった時, 郡開発室の獣医に頼るかどうかを決める要因をより詳細にみたのが表8である。「NP村会域」がもっとも重要

な変数として選択されている。この村会域では郡開発室の獣医に頼る割合は低い。それはアラハバード都市部および主要道路に近いため近くのマーケットで薬や民間のサービスが入手可能であるからである(注42)。次に重要なのが, 郡開発行政との接触頻度である。村開発・パンチャーヤット官や郡開発官, 特に前者は農村開発関連の情報を村に伝えることが基本的役割であり, 彼らと接触頻度が高い村人が, 獣医のサービスを受ける確率が高くなることは自然である。

カーストで特徴的なのはヤーダヴである(注43)。ヤーダヴの世帯当たり家畜数(牛+水牛)は, ビンドの4.83頭につき, 4.18頭と多い(全世界平均では2.53頭)。農地の面積が広いほど一般に頭数は多くなるので, その影響を排除すると, ヤーダヴの家畜所有数はもっとも目立つ(注44)。ヤーダヴは伝統的に牛などの飼育を生業としており一定の知識があるとみなされている。それ

表8 家畜が病気になった時、郡開発室の獣医にみせますか
 (家畜を所有する村人のみ: 「いいえ」= 0, 「はい」= 1)
 ステップワイズ変数減少法によるロジット推定

候補説明変数: pradhan PBOB educ male LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim splg_not dis_bdo pradhan_h NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数: BD_vtry	係数	係数の標準偏差	z	P> z
NP村会域: NP	-1.581	0.358	-4.42	0.000
郡開発行政関係者との接触: PBOB	0.373	0.137	2.73	0.006
ヤーダヴ: yadav	-0.786	0.338	-2.33	0.020
切片	0.226	0.179	1.26	0.207

Number of obs=250

LR chi 2 (3)=30.06/Prob>chi 2 =0.0000

Log likelihood=-155.4/Pseudo R 2 =0.0882

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) “bind”カーストは全員、郡開発室には行かないと答えており、被説明変数を完全に予測する。これを入れると推定ができなくなるので候補変数からあらかじめ除外。

が故に政府の獣医の仕事にはかえって否定的なものではないかと考えられる。ただし、ヤーダヴの統計的重要性は前2変数に比べて小さく、重要性を過大に評価することは適切ではない。

最後に注意すべきは郡開発室からの距離が選択されていないことである。物理的距離の要素が説明変数として出てこないのは家畜が病気になった場合などは郡開発室に行くのではなく、通常往診を頼むため、物理的な距離は重要ではないからと考えられる^(注45)。

(2) 貧困緩和事業

現在、郡開発室の事業で近代的農業普及事業以上に重要なのは貧困緩和事業である。なかでも調査時点でもっとも重要視されていたのは、小規模な道路建設など労働集約的な公共事業によって雇用を供給する「農村完全雇用事業」(SGRY)^(注46)、「首相村道事業」(PMGSY)^(注47)などの事業である。これらは農村部における潜在的失業人口の大きさ、特に農閑期に雇用が少な

いことに対処するための事業であるが、賃金が農業労働者に対する最低賃金にほぼ準じるため、応募するのは単純労働を厭わない真に経済的に困窮している階層であるとされ、貧困層のターゲットが容易であるとされる。他のタイプの事業としては、指定カーストや指定部族など貧困層に煉瓦やセメントなどを与えて住居を建設させる「インディア住宅計画」(IAY)^(注48)や、村人を「自助グループ」(SHG)に組織しマイクロ・ファイナンスで所得向上を目指す「50周年村落自営業事業」(SGSY)^(注49)のような事業もある。しかし、公共事業を通じた雇用供給型の事業の方が有効に実施できるという過去の経験もあり、もっとも重視されているといつてよい。よって、後半の統計分析ではこのタイプの事業の受益者を分析する。ただしその際、本稿の他の部分の分析とは異なり、カースト関連の候補変数を単純化することを述べておきたい。ほとんどの貧困緩和事業では指定カーストや指定部

族の人々を優遇する規定があり、そのため各カーストが指定カーストまたは指定部族に分類されるか大きな意味をもつ。したがってここではカーストに関しては指定カーストか否かという変数 (SC) のみを導入した^(注50)。

まず、表9から貧困緩和事業に対する認識と受益者をみたい。農地面積別で集計しているのは、事業が貧困者向けであり、受益者は土地無し層、零細農が主であるはずだからである。表からみられる特徴は貧困緩和事業の知識はかなり一般化しており、4つの事業の内、平均2.6の事業を認識している。事業の認知度は高いといつてよい。一方、雇用供給型事業で実際の受益者は予想通り、土地無し層、零細農に集中しており、過去2年間の間、前者で約14パーセント、後者で約8パーセントが受益者となっており、貧困緩和事業は一定の存在感がある。ただし、少ないとはいえ、中、大農にも受益者が1名ずついることは何らかの不正常な行為の存在を窺わせる。

次にどのような人が貧困事業をよりよく認識しているか、検討したのが表10である。同表によると、認知度が高いのは重要性の高い順に、教育レベルが高く、郡開発行政への接触頻度が高く、NP村会域以外の村人で、男性で、郡

発室に近く、金貸しや村人等から私的な借金が少なく、そして、経済的資産が少ない者である。

まず、「教育」が非常に重要なのは行政活動に対する一般的な認識能力の向上のゆえであろうと考えられる。実際村では中等教育以上の者は例え受益者でなくとも貧困緩和事業の概要をほとんど知っている。関連して、社会的変数としては「男」であることが重要である。女性が家庭の外で公に活動することがまだ一般的でない伝統的な農村社会で女性の知識が低レベルにあり、よって「男」の方が重要となるのは自然である^(注51)。

次に「郡開発行政関係者との接触頻度」が高いことが貧困緩和事業の認知度向上につながるのも自然である。なかでも郡開発室の末端の官僚として各村を担当する村開発・パンチャーヤット官の役割は大きいと考えられる^(注52)。関連して「郡開発室との距離」が負の係数を伴って選択されていることから、遠くの村には事業の情報が伝わりにくいことがわかる。つまり、郡開発室と人的、物理的にアクセスの可能性が高いほど貧困緩和事業の情報が得やすいということになる。

また村全体に関わる変数として重要なのが「NP村会域」で、同村会域の村人は貧困緩和

表9 貧困緩和事業の認識と過去2年間の受益者

農地面積別人数	貧困緩和事業の知識 (0, 1, 2, 3, 4)	過去2年間に政府雇用 事業の受益者(0, 1)
	平均値	平均値
土地無し(非農家も含む): 21人 (a)	2.381	0.143
零細農(0~1ha): 119人 (b)	2.605	0.084
小農(1~2ha): 47人 (c)	2.745	0.021
中, 大農(2~ha): 26人 (d)	2.615	0.038

(出所) 筆者の調査より作成。

事業は余り知らないという結果となっている。これは同村会域がアラハバードから日帰り圏内で、就業、雇用の関心が都市部に向かっており、相対的に政府の貧困緩和事業には関心が薄くなっているからと考えられる。

一方、「金貸し、村人等からの借金」が多い村人は認識が薄いという結果が出ている。負債状況は表11の通りでかなりの村人（主調査村会域で36パーセント）が借金をしている。非制度金融の貸し手とは金貸し、村長、村の有力な農

民等であり、その利率は非常に高く本調査では月5～10パーセントという水準であった^(注53)。制度金融からの借入が生産的資本の購入など生産的投資という性格が強いものに対して、非制度金融からの借金は結婚や病気のためにする場合が多く、明らかに非生産的消費のためである。したがって心理的負担は非常に大きい^(注54)。このことが、受益するチャンスがそもそも小さい公的な貧困緩和事業への注意度をかえって低下させているものと考えられる。

表10 いくつかの貧困緩和事業を知っていますか
(SGSY, SGRY, PMGSY, IAYについて知っているかどうか、各1点として合計)
ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数: sw ologit Gprgm_k pradhan PBOB educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle SC splg_not dis_bdo pradhan_h soraon NP img_remt img_alhd

被説明変数: Gprgm_k	係数	係数の標準偏差	Z	P> z
教育レベル: educ	0.1603	0.0300	5.34	0.000
郡開発行政関係者との接触: PBOB	0.882	0.180	4.90	0.000
NP村会域: NP	-1.401	0.300	-4.67	0.000
男: male	1.321	0.292	4.52	0.000
郡開発室との距離: dis_bdo	-0.0471	0.0150	-3.14	0.002
金貸し、村人等からの借金: debt_prv	-0.0000338	0.0000117	-2.88	0.004
経済資産: LAD	-0.243	0.122	-2.00	0.046
切断値1	-3.595	0.430		
切断値2	-1.949	0.338		
切断値3	-0.081	0.324		
切断値4	1.608	0.342		

Number of obs=275

LR chi 2 (7)=167.80/Prob>chi 2=0.0000/Log likelihood=-308.3/Pseudo R 2=0.2139

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 候補説明変数には、カーストでなく、「指定カースト」ダミーを入れている。貧困緩和事業においては「指定カースト」か否か、が受益者選定のひとつの基準となるからである。

表11 借金の返済未納

貸し手	非制度金融	制度金融
世帯 (n=214)	77 (36.0%)	36 (16.8%)
平均未返済額 (Rs.)	10,138	26,017

(出所) 筆者の調査による。

(注) 主調査村会域についての集計。

最後に、経済資産が少ない者が相対的に貧困緩和事業への認識度が高いという結果になっているが、事業が貧困層むけのものであることを考えると自然な結果である。

次に雇用供給型の貧困緩和事業の実態を探ってみよう。

主調査村会域の応答者214人中、過去2年間に政府雇用事業で雇用を得た者は15人である。主な仕事内容は村道の建設であった^(注55)。基本的に日雇いであり、賃金は現金+穀物という組み合わせが8人ともっとも多かった。その8人の平均賃金は現金が、34.4ルピー、穀物現物が4.75キログラムであった。15人中、事業に問題ありと答えた者が5人おり、給料が100パーセント支払われない、遅配などが指摘されている。また雇用を得るに当たって誰が重要であったかという問いに対しては、「村長」と答えた者が9人、「村開発・パンチャーヤット官」と答えた者が3人、「郡開発室」と答えた者が1人、また興味深いことに「郡パンチャーヤット議長」と答えた者が2人いた（以上複数回答）。この他、

雇用を得た者ではないが、村長が恣意的に事業の受益者を選んでいるという指摘もあった。いずれにせよ、この事業では村長や郡パンチャーヤット議長など政治家、特に村長の役割が大きいといえよう。

表12は受益者の分析結果である。まず、雇用事業の受益者となったのは「苜分農地借り入れ」面積が大きい農民で、「単純肉体労働者」、そして「指定カースト」である。要するに社会的経済的弱者層で、したがってターゲットिंगに関しては政策の意図はほぼ達せられているといえよう。次に、重要な要素は郡開発室に近く開発行政にアクセスが容易であるという要因である。また有意性はやや弱い「ソラオン郡」が負の相関で選択されたのは大都市に近いことでよりよい雇用機会が相対的に多いことが政府の事業の存在意義を小さくしているという要因があるものと考えられる。

以上をまとめると、大都市部から離れている地域で基本的には社会的経済的弱者層から受益者が選ばれてはいる。とはいえ、多数の弱者層

表12 過去2年間に政府雇用事業で雇用を得ましたか（「いいえ」=0, 「はい」=1）
ステップワイズ変数減少法によるロジット推定

候補説明変数：pradhan PBOB educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle SC splg_not dis_bdo pradhan_h NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数： epl_g	係数	係数の標準偏差	z	P> z
苜分農地借り入れ： batai	2.612	0.842	3.10	0.002
単純肉体労働者： simple_lbr	1.686	0.557	3.03	0.002
指定カースト： SC	1.351	0.524	2.58	0.010
郡開発室との距離： dis_bdo	-0.0917	0.0391	-2.35	0.019
ソラオン郡： soraon	-1.169	0.588	-1.99	0.047
切片	-2.560	0.494	-5.18	0.000

Number of obs=275

LR chi 2 (5)=35.41/Prob>chi 2 =0.0000/Log likelihood =-61.4/Pseudo R 2 =0.2239

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 候補説明変数には、カーストでなく、「指定カースト」ダミーを入れている。貧困緩和事業においては「指定カースト」か否かが受益者選定のひとつの基準となるからである。

から誰を雇用するか、ということに関しては郡開発室に近く情報を得やすいものが有利となる。そしてその決定プロセスでは村長など政治家の役割が重要であるという状況が存在するといえよう。実際、雇用の仲介者として村長に取り入れなければ雇用を得られず、逆にいえば、村長は依怙鼻息しているという批判が村人の間で常に存在するのである(注56)。

(3) 郡開発室の一般的イメージ

郡開発室に関する認識、評価の最後として一

般的イメージを分析する。所有農地面積別にその必要性、重要性に対する認識を整理したのが表13である。所有農地面積別には大きな差異はないといってよいであろう。まず、どのような村人が重要性、必要性を感じているのか分析したのが表14である。

結果は極めて明瞭で、教育のあるものほど、そして、やや精度は落ちるものの、経済資産が少ない貧困な者ほどその必要性、重要性を認識するという結果となっている。教育レベルの高

表13 所有農地面積別評価：

郡開発室は重要または必要ですか

(「重要でも必要でもない」= 0, 「重要か必要である」= 1, 「重要かつ必要」= 2)

農地面積別人数値	郡開発室は重要または必要 平均値
土地無し (非農家も含む) : 21人 (a)	0.857
零細農 (0 ~ 1 ha) : 119人 (b)	1.143
小農 (1 ~ 2 ha) : 47人 (c)	1.021
中, 大農 (2 ~ ha) : 26人 (d)	1.231

(出所) 筆者の調査より作成。

表14 郡開発室は重要または必要ですか

(「重要でも必要でもない」= 0, 「重要か必要である」= 1, 「重要かつ必要」= 2)

ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数: educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol bind kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim PBOB pradhan splg_not dis_bdo pradhan_h NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数: bdo_fc_ni	係数	係数の標準偏差	z	P> z
教育レベル: educ	0.0946	0.0239	3.95	0.000
経済資産: LAD	-0.229	0.117	-1.96	0.050
主調査村/補助調査村: splg_not	-1.149	0.282	-4.08	0.000
切断値 1	-2.075	0.301		
切断値 2	0.115	0.275		

Number of obs = 275

LR chi2 (3) = 36.77 / Prob > chi2 = 0.0000 / Log likelihood = -267.5 / Pseudo R2 = 0.0643

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) “splg_not”は、主調査村/補助調査村の違いを表すダミー変数であり、調査方法の違いを示すだけであり、選ばれたとしても通常は解釈する必要はない。

い者ほど農村開発行政機構の一般的必要性、重要性を認識する傾向が高いのは、規範としてそれを判断しているからと考えられる。一方、経済資産が少ない貧困層の方がその必要性を認識しているのは、腐敗や様々な問題があろうとも、貧困層は郡開発室の事業に依存する側面があることの表れである。これには現在の郡開発室の中心事業はもはや普及事業ではなく、貧困緩和事業であり、そのターゲットは貧困層であることが関係しよう。仮に、郡開発室が近代的農業普及事業の面で大きな評価を受けていれば農地など資産の大きい経済力のある村人ほど必要性が高いということになってこの変数は統計的意味を失うか、また符号は逆になっていたかもしれない。しかし、実際はそうではない。いずれにせよ、経済力のある村人にとっては郡開発室の必要性は薄い、ということになる。

一方、この10年間に郡開発室が良くなったかどうか土地所有面積別に評価を集計したのが表15である。村人の応答から判断すると、村道が建設されたとか、ハンドポンプが設置されたとか、具体的に開発が郡開発室によって行われたかどうか判断材料として重要である^(注57)。この点をふまえつつ表15をみると、平均的にみれば郡開発室はやや良くなったという認識であ

る^(注58)。

どのような村人がこの10年間に郡開発室がよくなったと認識しているか探ったのが表16である。郡開発室に近いもの、そして、村長との接触頻度が高いものほどこの10年間で郡開発室は良くなったと答えている。郡開発室に近ければ情報や実際の利便を得やすい。また、村長は村パンチャーヤットの長として村レベルの開発事業の要であり、村長と親密であることは情報や実際の利便を得やすい。このような要因によって情報や実際の利便を得やすい村人が郡開発室は改善していると認識していると考えられる。

2. パンチャーヤット制度と村人

村のパンチャーヤット制度は郡開発室から降りてくる開発利益の受け皿になったり、村内の問題の解決のための場になる重要な制度である。村会レベルのパンチャーヤット制度を評価するに当たって2つの制度を区別することが肝心である。ひとつは「村会」でこれは前にも述べたように村会の域内の成年全てがメンバーとなる総会で、村会域の最高決定機関である。規定上、最低、年2回定例として開かれることになっている。もうひとつは「村パンチャーヤット」でこれは村会の執行部という位置づけで、この長

表15 郡開発室は10年前とくらべて良くなっていますか
 (「悪化」=-1, 「同じ, わからない」=0, 「はい」=1)

農地面積別人数値	10年前より郡開発室改善 平均値
土地無し (非農家も含む) :	21人 (a) 0.143
零細農 (0 ~ 1 ha) :	119人 (b) 0.294
小農 (1 ~ 2 ha) :	47人 (c) 0.404
中, 大農 (2 ~ ha) :	26人 (d) -0.077

(出所) 筆者の調査より作成。

表16 郡開発室は10年前とくらべて良くなっていますか
 (「悪化」=-1, 「同じ, わからない」=0, 「はい」=1)
 ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数: educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol bind kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim PBOB pradhan splg_not dis_bdo pradhan_h (NP / soraon)* img_remt img_alhd

被説明変数: bdofc_10bw	係数	係数の標準偏差	z	P> z
郡開発室との距離: dis_bdo	-0.0649	0.0140	-4.64	0.000
村長に会う頻度: pradhan	0.340	0.141	2.37	0.018
切断値 1	-2.994	0.342		
切断値 2	0.118	0.249		

Number of obs=275

LR chi 2 (3)=36.09/Prob>chi 2 =0.0000/Log likelihood=-232.5/Pseudo R 2 =0.0720

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) *これら2変数を同時に代入すると両変数とも選択され、係数は符号が逆で絶対値はほぼ同じとなる。両変数はダミー変数で、かつ、NP村会域はSoraon郡に含まれるという関係があるから、この場合、潜在変数を作り出す過程で両変数の共線性が高いがゆえに両変数同時に選択された可能性が高い。よって、片方の変数のみ、候補変数とした場合を計算したが、その場合、どちらの変数も統計的有意性はまったく観察されず、選択されない。よって、最初の結果は共線性のためである可能性が高く、受け入れられない。よって片方の変数のみ候補変数としたときを計算した。どちらを候補変数としても選択されず、結果は上のおり同じくなる。

が「村長」である。村パンチャーヤットは村長の他に、「パンチ」(Panch)といわれる村会委員が数人いる。村パンチャーヤットのメンバーは全員選挙で直接選出される。ただし、実際上村長の影響力が決定的に大きい。

新パンチャーヤット制度で重要なポイントとして村会の権限強化がある。村の社会構造、権力構造が不平等な場合など、村パンチャーヤットは特定の有力者、特に村長に牛耳られ恣意的に運営されることが多い。村会の役割は、村全体の決定をオープンかつ集行的に行うことで村長などによる恣意的、不合理な動きを抑えようとすることである。例えば、貧困緩和事業の受益者選定の基礎となる「貧困線以下」世帯のリストの裁可などは村パンチャーヤットや郡開発室ではなくて、村会の役割と規定されている [Ministry of Rural Development 2003, para 3.1]。これは密室での決定になりやすい村パンチャー

ヤットに託すよりも経済的弱者層も参加するオープンな村会での決定にゆだねる方がよいとの考えからである。村会の運営が正常でない場合は、村パンチャーヤットにも問題がある場合が多いし、逆に、村パンチャーヤットに問題がある場合は村会にも問題が波及する可能性が高い。両者の運営は密接である。

(1) 村パンチャーヤット制度

最初に村パンチャーヤットに関する認識を確認したい。表17から、全体的にみると、村パンチャーヤットが適切に動いていると思う村人は少ない。平均点は-0.13となり、やや否定的である。その理由としては村長が自分周辺の村人にしか利益を与えない、村開発・パンチャーヤット官と結託し政府事業の利益の一部を手に入れている^(注59)、自分の村の者や有力者の利害は考慮するが、貧乏人の利害関係は無視する、などの回答が特徴的である。会合に関する情報が

表17 村パンチャーヤット制度は適切に動いていると思いますか

回答	数	(%)	主要な問題点 (回答数)
適正ではない (-1点)	104	48.6	村長やその周辺の利益優先, 村長による恣意的運営 (38) 会合に関する適切な情報無し (14) 腐敗 (10) 喧嘩, 不一致, カースト間の不和 (6)
どちらともいえない, わからない (0点)	34	15.9	
適正に運営 (+1点)	76	35.5	問題ない (3)

(出所) 筆者の調査より作成。

適切に流布されないという批判もある。さらにその他の腐敗、喧嘩などの例も報告されている^(注60)。村パンチャーヤットは利益分配では村長が焦点となり、それが問題の中心となっていることがわかる。

次に、どのような村人が評価しているのか分析したのが表18である。表よりソラオン郡に含まれる村会が極めて高い評価を下していることがわかる。実際、ソラオン郡のNP村会域の評価の平均点は+0.36、同郡の他の村会域は+0.58となっている。これに対しソラオン郡以外

の村会域の平均は、-0.33と否定的である。NP村会域の場合、現地での調査で、村パンチャーヤットの運営では村長とその背後の有力者による運営^(注61)が相対的に適切に行われていることは確認されており、これがNP村会域の村人の高い評価を生み出していると考えられる。同郡に含まれる補助調査村会域も評価は非常に高い。繰り返しになるが筆者の調査によれば、これら2つの場合、評価が高いのは、大都市部に近接するという要因ではなく、村長や有力者のリーダーシップがよいからである。

表18 村パンチャーヤット制度は適切に動いていると思いますか

(「いいえ」 = -1, 「どちらともいえない, わからない」 = 0, 「はい」 = 1)

ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数: pradhan PBOB educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol bind kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim splg_not dis_bdo pradhan_h NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数: pcht_fg	係数	係数の標準偏差	z	P> z
ソラオン郡: soraon	1.655	0.268	6.17	0.000
荊分農地借り入れ: batai	-1.236	0.460	-2.69	0.007
郡開発行政関係者との接触: PBOB	0.315	0.134	2.34	0.019
ローハール: lohar	-1.956	0.931	-2.10	0.036
主調査村/補助調査村: splg_not	-0.773	0.304	-2.54	0.011
切断値1	-0.343	0.282		
切断値2	0.321	0.283		

Number of obs = 275

LR chi 2 (5) = 67.99 / Prob > chi 2 = 0.0000 / Log likelihood = -237.8 / Pseudo R 2 = 0.1251

(出所) 筆者の調査より作成。

それに対してBD村会域とSS村会域の場合、現地調査では村長の恣意的な行動が明らかで、村は政治的に分裂していることもあって、事業に影響を与えている。例えば先に述べた雇用供給型貧困緩和事業では事業で雇用を得たNP村会域の5人の内問題を報告した者は1人もいないが、BD村会域の場合6人中3人が、SS村会域の場合4人中2人が、賃金が満額支払われない、遅配などの問題を報告している^(注62)。リーダーシップの質の差が村パンチャーヤットの運営に大きな影響を与え、ひいては郡開発室の行動にも影響を与えていると考えられる^(注63)。

また、「苜芹農地借り入れ」が多い村人は評価が低い、経済的に他の村人に依存し、弱い立場にあることが、村パンチャーヤットの実態に批判的にさせているのであろうと考えられる。一方「郡開発行政への接触」の頻度が高い者ほど評価が高いが、そのような村人は村パンチャーヤットや開発行政から少なくとも一定の情報や利益を得る可能性が高い人々と考えられる。よって、「郡開発行政への接触」の頻度が高い者ほど評価が高くなっていると考えられる。

最後にローハール・カースト^(注64)の評価が低いことがわかるが、カースト変数については村パンチャーヤット制度の分析でまとめて考察する。

次に、村人のパンチャーヤットの必要性に対する認識を分析してみよう。主調査村会域の214人中150人が村パンチャーヤットは必要と答えており、必要性は広く認識されている。なぜ、必要かという点であるが、表19から、政府開発事業のチャンネルとして、および村人の意見を集約し、村の問題を解決するためとの意見が圧倒的に多い。村パンチャーヤット制度は実質的には開発事業と関連で必要性が認識されているのである。

それでは、どのような人が必要性をより認識しているか、それを見たのが表20である。郡開発行政との接触頻度が高い村人は開発行政・村パンチャーヤット制度に関して何らかの情報や利益を得る可能性が高い人々であり、それゆえに村パンチャーヤットの必要性も認める傾向が強い。また、教育がある村人はパンチャーヤットの必要性を認識しているが、それは規範としてそのように認識しているものと考えられる。

特徴的なのは、カースト・ダミー変数が選択されたことである。ブラーマンは必要性に否定的であるのに対して、クシュヴァハは肯定的である。カーストについては後にまとめて述べる。

(2) 村会

最後に村会の運営を探ってみたい。主調査村会域に関しては、全応答者の73.8パーセントが

表19 なぜ村パンチャーヤットは必要か？

必要と答えた150人についての集計	回答数 (重複回答可)	(%)
政府開発事業のチャンネル、適切な村開発のため。	73	48.7
村人の意見を集約。村の問題の解決のため。	29	19.3
村長の役割が重要。村長の行動をチェックするため。	7	4.7

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 主調査村会域のサンプルのみ。

表20 村パンチャーヤット制度は必要ですか

(「いいえ」 = -1, 「どちらともいえない, わからない」 = 0, 「はい」 = 1)

ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数: pradhan PBOB educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol bind kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim splg_not dis_bdo pradhan_h (NP / soraon)* img_remt img_alhd

被説明変数: pcht_ne	係数	係数の標準偏差	z	P> z
郡開発行政関係者との接触: PBOB	1.582	0.359	4.41	0.000
ブラーマン: Brahman	-3.762	0.898	-4.19	0.000
教育レベル: educ	0.1357	0.0376	3.61	0.000
クシュヴァハ: kushvaha	2.322	1.090	2.13	0.033
主調査村/補助調査村: splg_not	-2.171	0.531	-4.09	0.000
切断値1	-5.865	0.685		
切断値2	-2.623	0.543		

Number of obs = 275

LR chi 2 (5) = 97.17 / Prob > chi 2 = 0.0000 / Log likelihood = -148.9 / Pseudo R 2 = 0.2461

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) *候補説明変数の(NP/soraon)は、この2つの変数を同時に代入すると数値計算が収束しなくなるため別々に代入して計算。よって2つの推定式が得られるが、“NP”、“soraon”は選択されず、結果は同じ。

過去1年、村会に出席していない。しかし状況は村会によってまったく異なり、メージャー郡のSS村会域の過去1年の出席率は、9.0パーセント、ソラオン郡NP村会域は52.7パーセント、マンジャンプル郡のBD村会域は14.9パーセントと、NP村会域の出席率が飛び抜けてよい。過去1年間に村会に出ない理由は表21の通りである。表によると約4割が、村会が機能しているのか、機能していてもいつ開催されるのか知らない。約1割強が村会はこのところ開かれていないと認識している。約1割が出席するのは男性の役目と回答している。このように回答したのは女性である。また、興味深いのは約6パーセントと少数であるが、村長が恣意的に村会を運営しているという指摘で、そのなかには村長は自分の居住している村にだけ知らせているという意見がある。

村会に出席するのはどのような人なのかそれ

を探ったのが表22である。しかし、この表を解釈する場合、変数「NP村会域」と「パテール」は実際は重複度が高い変数であることを考慮する必要がある。パテールは全体で44人いるが、その内41人がNP村の者である。したがってこの2つのダミー変数の関係は「NP村会域」変数が「パテール」変数をほぼ含むという関係である。この点を考慮して、両変数の意味を考えると「NP村会域」の村人の出席率は明確に高いが、その内パテール・カーストは「相対的」に出席率が低い、ということになる。出席率はパテールが43.9パーセント、その他が63.6パーセントである。この点は興味深い。パテールはNP村においてはその数、土地の所有面積、有力者の存在などから考えて、優越なカーストである。しかし、村会には、優勢なパテールよりも、「その他」のカーストがより積極的に出席している。村会は頻繁には開かれないが村の政

治の重要な決定の場であり、そこにおいて他のカーストの方が政治的影響力をより積極的に得ようとしているものと考えられる^(注65)。

次に重要なのは、「村長に会う頻度」である。村長が村会を取り仕切っている以上、村長に近い者が村会に出てくる可能性が高いのは自然である。また「郡開発行政関係者との接触」が多い村人ほど出席の可能性が高い。郡開発室、特に村開発・パンチャーヤット官は事務局として村会の運営に関わるので彼らも含めて郡開発行政との接触頻度が高い村人は村会開催について

の情報を得る確率が高く、したがって参加する可能性が高くなるものと考えられる。

また、男性の出席率が明確に高く、伝統的な農村社会では公的空間に出てくるのは男性の役割ということが示された^(注66)。

その他の特性としては「金貸し、村人等からの借金」が多い村人ほど出席する確率が高いが、金銭的に困難かつ依存的立場にあることが、彼らをして村の開発事業の分配などの決定の場である村会に興味を示させているものと思われる。

以上、表18、20、22では村パンチャーヤット

表21 過去1年間に村会に出ない理由：
214人中、158人（73.8%）が欠席と回答

なぜ村会にでないのか？	回答数	%
いつ開かれるか、知らない、知らされていない。	63	39.9
このところ村会は開かれていないと思う。	20	12.7
男性が行くもので、女性は行く必要ない。	16	10.1
村長は知らせず、恣意的に運営。村長は他の自然村に居住。	10	6.3

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) 主調査村会域のサンプルのみ。

表22 過去1年に村会に出席したことがありますか（「いいえ」= 0, 「はい」= 1）
ステップワイズ変数減少法によるロジット推定

候補説明変数：pradhan PBOB educ male age LAD Cash_yr debt_prv simple_lbr batai Cattle brahman chamar dhobi kol bind kumhar kushvaha lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim splg_not dis_bdo pradhan_h soraon NP img_remt img_alhd

被説明変数：gram_sb	係数	係数の標準偏差	Z	P> z
NP村会域：NP	3.746	0.643	5.83	0.000
村長に会う頻度：pradhan	1.035	0.241	4.29	0.000
男：male	2.296	0.599	3.83	0.000
パテール：patel	-1.882	0.660	-2.85	0.004
郡開発行政関係者との接触：PBOB	0.422	0.176	2.39	0.017
金貸し、村人等からの借金：debt_prv	0.0000490	0.0000217	2.25	0.024
主調査村／補助調査村：splg_not	-1.301	0.417	-3.12	0.002
切片	-4.086	0.781	-5.23	0.000

Number of obs=275

LR chi 2 (7) = 127.97/Prob>chi 2 = 0.0000/Log likelihood = -108.4/Pseudo R 2 = 0.3712

(出所) 筆者の調査より作成。

制度や村会に関する農民の認識を説明する変数として「ソラオン郡」, 「NP村会域」, 「郡開発行政関係者との接触」, 「村長に会う頻度」, 「蒔分農地借り入れ」, 「教育」などが浮かび上がった。それに加え有意性のレベルはやや落ちるがカースト・ダミー変数が現れる。ローハール, ブラーマンはパンチャーヤットの実態や必要性に批判的であるが, それに対してクシュヴァハは必要性を認めている。一方, NP村会域ではパテールに対してその他のカーストが村会により積極的に場を求めている。これらのカースト・ダミー変数が現れるのは, 村パンチャーヤット-村会が一定程度カースト政治の場になっていることを示していると考えられる。つまりパンチャーヤット制度の中心的機能は政府開発事業のチャンネル, 村開発といった利益分配にあるが, そのなかで「カースト」は一定の重要性をもつものと考えられるのである。ただし, 変数の有意性のレベルから考えると, 「カースト」

を重要視しすぎるのは誤りである。

3. 農村開発行政に関する認識・行動と経済的改善感

本節の最後に今まで被説明変数として扱ってきた9つの村人の認識・行動を検討してみたい。まず, それらが全体的にどのような構造になっているのか概観し, 次にそれらの変数が「経済的改善感」とどのような関係にあるのか検討する。それによって郡開発室・村パンチャーヤット制度がどの程度村の発展に関係しているのか, 村人の認識から迫ることができよう。

まず, 9つの被説明変数はどのようなグルーピングになるであろうか。因子分析を適用することでそれをみたのが表23である。それによると表の注に示したような一定の条件の下で行った因子分析から今まで扱ってきた村人の認識・行動は大まかに3つの因子に分かれる。第1因子は, 郡開発室に対する変数が集まったもので

表23 農村開発行政に関する認識・行動のまとめ：因子分析

変数	因子1： 郡開発室に 対するプラ スの評価	因子2： 村パンチャー ヤット制度に 対するマイナ スの評価	因子3： ユニーク 貧困緩和 事業 ネス	ユニーク ネス
農業の知識, 投入材等を求め郡開発室に行く: bo_aginf	0.578	0.065	0.085	0.678
家畜が病気の時, 郡開発室の獣医を頼る: BD_vtry	0.766	0.314	-0.021	0.516
郡開発室は重要かつ必要: bdo_fc_ni	0.630	0.039	0.010	0.621
10年前より郡開発室改善: bdo_fc_10bw	0.459	-0.255	-0.296	0.571
貧困緩和事業の知識: Gprgm_k	0.413	-0.171	0.490	0.457
過去2年間に政府雇用事業の受益者: epl_g	-0.039	0.033	0.821	0.331
村パンチャーヤット適正に機能: pcht_fg	-0.137	-0.837	-0.235	0.339
村パンチャーヤット必要: pcht_ne	0.304	-0.404	-0.059	0.644
過去1年間に村会出席: gram_sb	-0.188	-0.806	0.327	0.312

N=250。「家畜が病気になったとき郡開発室の獣医を頼るか」(BD_vtry)を入れるためにはサンプル数を減らした。共通因子空間を確定するための主成分の抽出では固有値が1以上の因子の個数は3であったので, 因子は3つ抽出した。その後に promax 斜交回転を適用 (カッパ (K) は“4”とした。)。 (出所) 筆者の調査より作成。

「郡開発室に対するプラスの評価」因子、第2因子は村パンチャーヤットおよび村会に対する変数が集まったもので「村パンチャーヤット制度に対するマイナスの評価」因子、そして、第3因子は貧困緩和事業に関する変数の集まりで「貧困緩和事業」因子である。村人の認識は各制度や事業ごとに比較的クリヤーにまとまっていると考えられよう。またこれら3つの因子の間の相関をみたのが表24である。第1因子と第2因子には一定の負の相関がみられる。したがって村人は、郡開発室に対する認識と村パンチャーヤット制度に対する認識を一応は別個のものとして認識しているが、両者に対する評価には一定の連動性があることがわかる。それに対して「貧困緩和事業」因子は他の2つの因子から独立性が強い。

次に、9つの村人の認識・行動変数が「経済的改善感」とどの程度関わっているのか、検討する。

表25は今まで説明変数として考えてきた変数と、認識・行動変数を合わせて説明変数候補として「10年前と比べて経済状況の改善感」を説明しようとしたものである。ただし、「村長居住自然村」(pradhan_h)、「郡開発室との距離」

(dis_bdo)は説明変数候補とはならないと考えられるので、説明候補からあらかじめ除外した。また、認識・行動変数のうち、「家畜が病気になったとき郡開発室の獣医を頼るか」(BD_vtry)はサンプル数が違ってくるので別途検討した。

表から「経済的改善感」が顕著な村人は、家族に遠隔地への出稼ぎがおり、金貸しなど非制度金融からの借金が無い者で、また経済的に裕福で一定の教育がある者である。すなわち、経済的上昇の機会に恵まれているか(出稼ぎ、非制度金融から借金が少ない)、または、経済的社会的階層が高い(経済資産が多い、教育がある)村人は経済的改善感が高いことがはっきりしている。ここで特筆されるのは「遠隔地へ出稼ぎ」がもっとも重要な変数として選択されたことである。遠隔地とは例えばムンバイ、スーラト、デリーなどである。遠隔地へ家族が出稼ぎに出る世帯の経済階層、カーストなどは特に偏りはない^(注67)。裕福な世帯からも、貧困な世帯からも出稼ぎは出ている。このようなオープンな性格をもつ出稼ぎというチャンネルを通じて大都市部の雇用機会と結びつくことが経済状況改善の重要な要素となり、しかも、そのチャンネルは特定の階層に限らず幅広い層が利用可能なの

表24 開発行政と村パンチャーヤット制度に関する人々の認識構造：因子間の相関係数

郡開発室に対するプラスの評価	郡開発室に対するプラスの評価	村パンチャーヤット制度に対するマイナスの評価	貧困緩和事業の知識と受益者
郡開発室に対するプラスの評価	1	省略	省略
村パンチャーヤット制度に対するマイナスの評価	-0.4162	1	省略
貧困緩和事業の知識と受益者	0.0835	-0.0621	1

(出所) 筆者作成。

(注) N=250。「家畜が病気になったとき郡開発室の獣医を頼るか」(BD_vtry)を入れるためにはサンプル数を減らした。

である。

次にカーストとしては指定カーストのパーシーやコールの改善感が強いことがわかる。地域社会の最下層にあるこれらの人々が顕著に改善感を表明するのは一見意外である。この点を検証するため応答を検討した^(注68)。主調査村会域、補助調査村会域あわせたパーシーの人々25人中14人が改善感を表明しているが、その理由として「労賃の上昇」、「子供が働きだした」、「都市部での雇用機会」などをあげている。同様に、コールの人々10人中6人が改善感を表明しているが、その理由は「自分の努力」、「労賃の上昇」、「家族のメンバーが働きだした」などである。すなわち労賃の上昇や都市部での雇用機会の拡

大というマクロな経済環境の改善が、従来就労機会の範囲が狭いこれらのカーストの人々にプラスに働いた可能性が高い。

最後に「10年前より郡開発室改善」が選択されたが、これは先に述べたように郡開発室が村レベルで開発事業を行っているという認識と密接に関連すると考えられる。非効率、腐敗など様々な問題は抱えつつも開発事業は経済状況の改善感にある程度寄与しているといつてよいであろう。ただし、他の変数に比べて説明力は落ちる。郡開発室、村パンチャーヤット制度、貧困緩和事業に関する変数では選択されたのはこの変数だけで、全体としてみるとこれらの制度、事業が経済状況改善につながっているという認

表25 10年前と比べて経済状況の改善感
 (「悪化」=-1, 「変化なし, わからない」=0, 「改善」=1)
 ステップワイズ変数減少法による順序ロジット推定

候補説明変数： male age brahman bind kumhar kushvaha lodh nai pal patel teli lohar yadav muslim chamar dhobi kol pasi LAD Cattle debt_prv Cash_yr img_remt img_alhd simple_lbr batai educ splg_not NP soraon pradhan PBOB bdo_fc ni bo_agin_f bdo_fc_10bw epl_g gram_sb pcht_ne pcht_fg Gprgm_k*

被説明変数： eco_flg	係数	係数の標準偏差	z	P> z
家族が遠隔地へ出稼ぎ： img_remt	0.813	0.284	2.86	0.004
パーシー： pasi	1.203	0.440	2.73	0.006
金貸し、村人等からの借金： debt_prv	-0.0000403	0.0000160	-2.52	0.012
経済資産： LAD	0.368	0.148	2.49	0.013
コール： kol	1.464	0.663	2.21	0.027
教育レベル： educ	0.0514	0.0247	2.08	0.038
10年前より郡開発室改善： bdo_fc_10bw	0.406	0.199	2.04	0.042
主調査村/補助調査村： splg_not	0.886	0.280	3.17	0.002
切断値 1	-0.040	0.312		
切断値 2	1.506	0.325		

Number of obs=275

LR chi 2 (8)=48.83/Prob>chi 2 =0.0000/Log likelihood=-269.0/Pseudo R 2 =0.0832

(出所) 筆者の調査より作成。

(注) (1) *被説明変数「10年前と比べて経済状況の改善感」(eco_flg)に対して、「村長居住自然村」か否か(pradhan_h), 「郡開発室との距離」(dis_bdo)は説明変数候補とはなり得ないと考えられるので、説明候補から除外した。

(2) BD_vtryはサンプル数が違ってくるので、別途検討したが、“eco_flg”に対する説明変数としては統計的有意性は検証されなかった。

識はあまりないことは明らかである。

以上から、村人が経済状況の改善を感じる要因は、一般的に経済上昇の機会が開けていること、経済的社会的階層が高いこと、さらには、低カーストにとっては労賃など経済状況が改善することが、大きいことがわかる^(注69)。郡開発事業の開発実績も若干の重要性は認識しているが、大体においてマイナーな存在であるといえよう。

IV まとめと結論

表26は9つの被説明変数とその各々に対して選択された説明変数をまとめた表である。前節の第3項の分析から、「郡開発室」、「貧困緩和事業」、「村パンチャーヤット制度」に分かれるので順序はそれに沿った。個々の被説明変数に

ついては既に説明したので、ここでは本稿の最初の問題設定に沿って郡開発室と村パンチャーヤット制度について、まず、機能不全の概要を述べ、そして表26の説明変数の要約を参照しつつまとめたい。

まず第1に、郡開発室による普及事業に関しては「必要な情報や適切な投入財がない」、「対応が悪い」、「コミッションを取られる」といった機能不全の状況にあり、利用する農民は2割程度となっている。獣医サービスに関しても「対応が悪い」、適切な「薬がない」など機能不全の問題を抱えるが、農村部では他の選択肢をみつけることが難しいことから利用率は3～5割とかなり高い。貧困緩和事業に関しては事業の趣旨にそって「苜分農民」、「単純肉体労働者」、「指定カースト」などで代表される社会的経済的弱者層が大体受益者となっている。しかし、

表26 被説明変数の概略：[+] = 係数はプラス，[-] = 係数はマイナス

被説明変数	郡開発室		貧困緩和事業		村パンチャーヤット制度				
	農業知識、投入財	獣医サービス	郡開発室は重要または必要	郡開発室は10年前より改善	貧困緩和事業の知識	政府雇用事業で雇用された	村パンチャーヤットは適切に運営	村パンチャーヤットは必要	村会に出席
ソラオン郡	-					-	+		
NP村会域		-			-				+
郡開発室との距離	-			-	-	-			
郡開発行政関係者との接触 村長に会う頻度		+		+	+		+	+	+
教育レベル	+		+		+		+		
経済資産			-		-				
金貸し、村人等からの借金 男					-				+
苜分農地借り入れ					+				+
単純肉体労働者						+			
指定カースト						+			
ヤーダヴ		-							
ローハール							-		
ブラーマン								-	
クシュヴァハ								+	
パテール									-

(出所) 筆者作成。

本来受益者となる資格のない者が一部混じっていたり、規定の賃金が払われない例や遅配などの問題が確認された。またジェンダーによって貧困緩和事業の知識が顕著に違うことも問題としてあげられよう。

このような問題を抱える行政機関に対して、民間部門という選択肢があり、かつ、それを利用する能力がある階層は行政機関との関わりから「退出」することが確認された。これに関しては大都市部近郊にあるかどうかということが非常に重要である。分析では「NP村会域」や「ソラオン郡」といった変数の重要性がそれである。大都市に近く、民間が供給する財・サービスや雇用が相対的に得やすければ機能不全の行政機関に依存する必要はない。これは普及事業や貧困緩和事業に関して大きな意味をもち、大都市近郊ではそのような公的サービスに頼る必要性は薄いことがわかった。

ただし必要性は公的サービスの性格によって違う。獣医サービスの場合は郡開発室の利用度は相対的に高い。その専門性、家畜を扱うという性格からサービスを得るため移動することが難しいからである。もっともコミュニティの性質によっては利用度に違いがあり、例えばヤードヴはその伝統的職業が農業と畜産ということから、問題が多い郡開発室の獣医サービスに関しては批判的である。

また、経済階層によって評価が異なる点が重要である。経済的資産が多い村人は郡開発室の必要性を認めない傾向が強い^(註70)。また彼らは貧困緩和事業の受益者ではないからその知識も当然低い。要するに経済力のある村人にとって郡開発室の必要性は薄い、すなわち「退出」する傾向が高いといえる。

当然であるが村人の能力や郡開発室へのアクセスの容易さによっても「退出」の様態は異なる。村人の能力に関しては、教育のある村人は郡開発室の普及事業についての情報が豊富で、そのためその財・サービスを利用しやすくしている。一方、アクセスが容易であれば利用する確率は高まるといえる。例えば郡開発室との物理的距離が近いほど普及事業や貧困緩和事業の情報や恩恵を受けやすく、結果的に郡開発室の評価も高くなる^(註71)。さらに、郡開発行政関係者との接触頻度が高いほど獣医サービスの利用率は高く、また、貧困緩和事業の知識も多くなる。アクセスが容易な村人ほど「退出」する確率は低い。

第2に村パンチャーヤット制度についてであるが、まず、同制度を村人は「政府開発事業のチャンネル」、「村の開発」、「村の問題解決」のための制度と認識している。とりわけ「水平的コントロール」のチャンネルという認識に重なる前2者のイメージが非常に強い。このようないわば規範的イメージに対して、現実の制度は「村長による恣意的運営」、「腐敗」、「グループ間の紛争」など多くの機能不全を抱えていることも明らかになった。特に村長にまつわる機能不全をあげる村人が多い。しかしながら機能不全の程度は村会によって違う。違いが生じるひとつの重要な要素は村の指導者の質である。

「NP村会域」や「ソラオン郡」は大都市近郊を代表する変数であると同時に優れた指導者がいる村会域を代表する変数でもある。これらの地域では村パンチャーヤット制度の評価は高いし、また、村会出席率も高い。さらに、貧困緩和事業も他の地域より適切に実施されている。すなわち、優れた指導者のいる村会域では村は

集合的にまとまりやすいし、また、郡開発をしてより適切な事業を行うようにできていると考えられる。すなわち優れた指導者は「水平的コントロール」の必要条件である、といえるだろう。

ただし、村の実質的指導者は村長とは限られないことに注意すべきである。例えばNP村会域の場合がそうであった。しかし、多くの場合、村長が村パンチャーヤット制度の要で、例えば實際上、村長は貧困緩和事業の受益者の決定において決定的に重要であることが明らかになったし、他の開発事業の利益分配についてもそうである。村長が「水平的コントロール」の要として開発事業を握る以上、村長と密な関係にある村人は開発利益を得る可能性が高く、したがって村パンチャーヤット制度、さらには、郡開発室への親近度も高いということになる。村長と接触頻度が高い村民ほど、村会への出席、郡開発室に対する改善感が高い、すなわち郡開発室・村パンチャーヤット制度全体に対する評価が高くなるのも当然であろう。

一方、指導者の他にも「水平的コントロール」の性格を決める重要な変数が存在する。社会構造とりわけ、経済階層の違いが重要である。重要なポイントは、従来は経済力のある「支配的」階層が村パンチャーヤット制度も牛耳っているという考えがあったが、本調査では逆の結果がでたことである。すなわち、かなりの村人が金貸し、村人など高利の非制度金融から借金しているが、そのような困窮した村人ほど、村会に参加する傾向が高いのである。そのような村人は、ある意味公的なセーフティー・ネットである貧困緩和事業などにも注意をむける余裕のない人々であるが、そのような経済的弱者層の方

が村の政治に参加する傾向が高いのである。

社会構造に関してはジェンダーによる認識の違いも重要である。農村部では今日でも女性が公的な場に関わることは少なく、村会など村の政治は男性がやるものとの認識は根強い。

最後にカーストの影響を指摘する必要がある。特徴的なのは伝統的カースト制度の最上位にあり教育もあるブラーマンや、経済的に優越するパテルなど村では有力なカーストが村パンチャーヤット制度に批判的であったり、参加度が低かったりすることである。逆にいえば相対的に後進的なカーストが村パンチャーヤット制度を評価し、そこに参集する傾向がみられるということである。カーストと経済階層は一定の相関をもち、低いカーストほど経済的にも後進的であるから、この結果は経済的弱者層の方が参加する傾向が高いという前の結果と整合的である。カーストの影響力は他の変数に比べてそれほど強くはなく、その重要性を過大評価すべきではないが、まったく無視することも間違いであるといえよう。

以上の社会構造に関する検討から社会的経済的弱者層の男性が「水平的コントロール」に参集する傾向が強いことが明らかになった。村パンチャーヤット制度が選挙を基に構成されている以上、数が多い社会的経済的弱者層の支持が重要であり、村長は彼らの要求に何らかの形で答えようとする。このようなロジックが社会的経済的弱者層のほうがより参集するという傾向を現出させているものと考えられる。逆に社会的経済的に有力な層は数的には劣性で数がものをいう村の政治の場では不利であるし、また、村の政治に頼らなくとも自立してやっていける能力が高いので、村パンチャーヤット制度から

「退出」する傾向が高いものと考えられる。

その他の変数については、まず、教育の重要性について述べる必要がある。教育のある村人は、様々な機能不全を認識しつつも郡開発室や村パンチャーヤット制度の必要性自体は認める傾向が強く、また、郡開発室との接触、貧困緩和事業の知識も多い。すなわち、教育は村人の規範的側面や知識を強化する効果が顕著である。したがって教育の普及によって規範意識や知識が強化されれば、それは村パンチャーヤット制度を通じて「水平的コントロール」の強化に結びつくことが考えられる。

一方、郡開発行政関係者との接触が多いほど村パンチャーヤット制度に対するコミットメントは強くなる傾向があることも確認された。すなわち、接触が多いほど村パンチャーヤットに対する評価は高く、村会に出席する確率も高くなる。これは主として接触が頻繁なものほどパンチャーヤットに関する知識、情報が高まることによるものと考えられる。

以上、郡開発室と村パンチャーヤット制度を対象として村人の意識から農村開発行政の実態を探った。分析対象の9つの変数間の関係についての認識は、村人は「郡開発室」、「貧困緩和事業」、「村パンチャーヤット制度」を各々ひとまとまりのものとして認識しているが、この3つのまとまりでも、「郡開発室」と「村パンチャーヤット制度」は連続したものとして認識していることがわかった。それは両制度の関係を反映したものといえる。

最後に村の経済活動全体からみると、このような開発行政は村人の経済状況を決める要因の内、小さな部分を占めるにすぎないことがわかる。確かに「経済状況改善感」の分析で示

したように、郡開発室の開発事業が経済状況の改善感に寄与しているが、その割合は小さい。むしろ、大都市部への出稼ぎ、経済状況の改善による労賃の上昇など経済的機会の拡大や教育など社会的能力の上昇、そして経済的地位が村人の経済的状況を改善しているとする認識が圧倒的に大きいというべきである。村の経済発展において開発行政の比重は相対的に小さい。

本稿では「郡開発室」と「村パンチャーヤット制度」をできるだけ包括的に評価しようとした。個々の分析で問題点を指摘したが、全体的にみると機能不全状況にあると評されてもしょうがない状況にあり、したがって村人の評価は否定的である。そのようななかで自らの経済発展をはかる村人の選択肢としては、民間部門の機会が開かれている場合、たとえば、大都市部での就労機会に恵まれている場合、そのような機会を利用して状況を改善するという選択を行っていると考えられる。また経済的に力ある階層は機能不全の公的部門に依存せず自ら発展をはかっていると考えられる。

関連して、調査前のひとつの仮説は村の有力者は郡開発室など公的部門と癒着することを梃子として経済的発展をはかるというものであった。確かに腐敗行為も存在し、一部の有力者に不当に便益が分配されている例がある。しかし、経済的に裕福な村人はむしろ開発行政に批判的であることからわかるように全体的にそのようなプロセスの重要性は低く、かれらはむしろ開発行政から「退出」しつつあると考えられる。

一方、社会的経済的弱者層は村パンチャーヤット制度など郡開発室の利益分配チャンネルにつながる公的な政治の場に頼る傾向がある。彼らの立場は弱い故に個人レベルで自律的發展

を歩むことが難しく、それ故にまとまって公的な場に頼る傾向があるのではないかと考えられる。弱者層はまとまった集合的行動がとれば数的優勢を作り出せ、長期的には「村パンチャーヤット制度」を梃子として、少なくとも弱者層に不利ではない利益分配の構図を現出させる可能性がある。他の研究^(注72)から、おそらくUP州の他地域でもそのような状況は徐々に多くみられるようになっていくのではないと思われる。ただし、村パンチャーヤット制度には村長をめぐる政治、また、影響力は落ちるとはいえカースト政治など村の政治構造という制約要因があり、そのような傾向が実現するとしても跛行的な過程となろう。

最後に、「郡開発室」と「村パンチャーヤット制度」は存在感は小さいとはいえ、開発行政と村の政治の中心的チャンネルという事実は残る。したがって事態を改善するポイントは何になるか、まとめることは有意義であろう。3つのポイントが重要と考えられる。第1は大前提として、5年ごとのパンチャーヤット制度の選挙が適正に行われることである。村長と村パンチャーヤット制度は村の弱者層のひとつの依拠すべき政治の場であり、それができるだけ正常に近い状態を保つためには定期的かつ正常な選挙を通じての政治的競争がやはり必要である^(注73)。村レベルには政治は有害との議論は現

在では根拠がない。

第2に、重要なポイントは中長期的な要因であるが、やはり教育の重要性を指摘しておきたい。教育レベルの高まりは村人の規範と知識のレベルを上げることによってより正常な制度運用を要求する力となる。

第3に、本稿の議論外であるが、郡開発室に対する上からのチェック体制の強化^(注74)がやはり、必要である。村パンチャーヤット制度からの圧力だけでは、郡開発室にショックを与え正常化する力は小さい。

以上、本稿の分析対象は開発行政の経済的な財・サービスであった。これらは経済発展が急なインドでは、今後民間部門からより容易に購入することができる可能性が高い。しかし、社会セクター部門のサービス、例えば、初等教育や保健サービスは「準公共財」としての性格がより明確で公的部門に期待される役割はまだ非常に大きい。このような公的社会セクター部門の評価のほうが今後、農村開発行政の評価の中心的ポイントになる可能性が高いと思われるが、その分析は後の課題としたい^(注75)。

(注1) 2000/2001年度の灌漑率は約40パーセントである [Directorate of Economics & Statistics 2004, 163]。

(注2) 近年の農産物の生産高に関しては、以下の表を参照。

表 インドにおける農産物生産高

作物 (単位)	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007*
米 (100万トン)	93.3	71.8	88.5	83.1	91.8	90.0
小麦 (100万トン)	72.8	65.8	72.2	68.6	69.4	72.5
雑穀 (100万トン)	33.4	26.1	37.6	33.5	34.1	32.0
豆類 (100万トン)	13.4	11.1	14.9	13.1	13.4	14.5
綿花 (bales=170kg)	10.0	8.6	13.7	16.4	18.5	21.0

(出所) Ministry of Finance (Government of India) (2007, Table 8.7, 8.8)。

(注) *Ministry of Agricultureによる事前推定値。

(注3) Manmohan Singh 連邦首相は2006年1月には、「科学者が開発する新技術は、小農、零細農にとって経済的に手頃かつ適正な技術であるべきである。第1次の緑の革命に対しては2つの批判がある。1. それは乾燥地農業に役立たなかった、2. それは規模中立的でなく、大農家だけを利した。我々は、第2次の緑の革命技術が特に乾燥地農業に焦点を当てるもので、かつ、小農や零細農を利するものであることを保証しなければならない」と述べている [The Hindu 2006年1月3日]。

(注4) インドの農業普及事業の現状として例えば, Sulaiman and Holt (2004, 54)。農業技術普及改革のボトルネックについては Sulaiman and Holt (2004, 78)。

(注5) 「指定カースト」(Scheduled Castes)とは、憲法第341条に基づき指定されるカースト。指定されるのは主に歴史的に差別されてきた旧不可触民である。同様の概念として、「指定部族」(Scheduled Tribes)は憲法第342条に基づき指定される後進的な部族民。指定カースト、指定部族は選挙や政府、教育機関への採用において優遇措置を受けることができることが憲法上認められている。

(注6) その全般的展開に関しては近藤(1998)を参照。

(注7) “Non-farm sector”の所得向上における役割は非常に大きい、教育は非農業部門へ移行するためのひとつの鍵になる。UP州における実証的研究として Sharma and Poleman (1993)を参照。

(注8) 中央政府の立法、“National Rural Employment Guarantee Act, 2005”によるもの。ジャンムカシュミール州をのぞく全ての州で適用される。貧困世帯の1名に年間100日の雇用を保障するという事業。特徴は、もし州政府が雇用を保障できない場合、その分の失業手当を支払わなければならないと規定している点で、事業の実施に強制性をもたせた点が従来の事業と大きく異なる。

(注9) 発足当時は「コミュニティ開発」と

いう考え方の下に社会開発も含め農村の包括的な発展の中心となることが期待された。本稿の対象とするUP州の初期の展開については、Government of Uttar Pradesh (1959)。

(注10) UP州の状況については例えば, Centre for Local Self-Governance (2000), Institute of Social Sciences (2000, 289-305)。

(注11) UP州で1980年代以前にパンチャーヤットが支配カーストの道具であるような状況については, Zamora (1990), Asthana (1967)を参照。1970年代以前でパンチャーヤットと農村開発行政がうまくいっていない状況としては, Hatim (1976)。

(注12) この点についてUP州に関しては, Sharma (1978), Brass (1983), Singh (1988, Chapter 5), Singh (1992), Fukunaga (1993), Misra (1993), Hasan (1995; 1998, Chapter 3), Lerche (2003) 参照。

(注13) 例えばグジャラート, UP, 西ベンガル, タミル・ナードゥの4州の行政機関の「配達」の村人による評価として, Shiviah et al. (1985)。また中部UPの調査例として, Pant and Kondo (1994)。近年中央政府のMinistry of Rural Developmentの Monitoring Division は貧困緩和事業を中心に様々な農村開発事業の総合的インパクトを各県 (District) ごとに評価するために“Impact Assessment Study of Rural Development Programmes”を行っており、NGOや関連機関に調査を委託している。この調査は基本的にNGOなどによる評価で主として2次資料などに頼るものであり、必ずしも村人の評価ではないが、各県の事業の問題点の概要を把握するためには有用である。

(注14) 1990年代半ばのUP州の行政の機能不全の様相を包括的かつ事実に基づいて検討してものとして, Comptroller and Auditor General of India (2000)。

(注15) 新しい制度の下で村パンチャーヤットの機能としてはUttar Pradesh Panchayat Raj Act, 1947 (2004年までの改正を含む)、15条参照によると以下がある [Eastern Book Company

2004]。①農業および農業普及、②土地改良および土地改革、③小規模灌漑および水利管理、④畜産、酪農業および養鶏、⑤漁業、⑥林業、⑦森林からの有用物の採集、⑧小規模工業、⑨村落家内工業、⑩農村住宅、⑪飲料水、⑫燃料および飼料用農地、⑬道路、通路等、⑭農村電化、⑮非伝統的エネルギー源、⑯貧困緩和事業、⑰小中学校教育、⑱技術・職業教育、⑲成人・インフォーマル教育、⑳図書館、㉑スポーツ・文化、㉒市場および市の管理、㉓保健衛生、㉔家族福祉、㉕経済開発計画、㉖母子福祉、㉗障害者や精神障害者等の社会福祉、㉘指定カーストや指定部族など弱者層の福祉、㉙公共配給システム、㉚コミュニティの資産管理。

(注16) 多くの問題点が新パンチャーヤット制度のもとでも解消されていない点については、Dhar and Gupta (2003)。

(注17) しかし、分権化はまだ不十分という批判は多い。例えばパンチャーヤット制度による開発計画策定能力はいまだ貧弱であるし、またパンチャーヤット制度の政治家には行政機構をコントロールする十分な人事権などが付与されていない。

(注18) インドの現状では「分権化」によって「国家」がより人々に近い存在に自動的になるということもないし、また、自動的に貧困者、女性など弱者へのエンパワーメントともならないことは例えば、Corbridge et al.(2005, Chapter 7)。

(注19) インドは連邦制をとり、中央（連邦）政府と州政府の2層構造をとることが基本で、地方行政、地方自治、農業などは州政府の立法行政管轄事項である。

(注20) 1995年以前の実態としては、Singh (1998) の85ページ以下の財政諸表が参考になる。1995年以降、2000年までの財政状況については、Government of Uttar Pradesh (2002, 10-14)。とりわけ本稿の主要な対象とする村パンチャーヤットレベルの財政については、Government of Uttar Pradesh (2002, 52-53)。

(注21) UP州の例として、Oldenburg (2005, 157)。

(注22) このような資源の依存関係によって政策実施の実態が決まるとするのは、Echeverri-Gent (1993)。特に chapter 2 参照。

(注23) 村人の「集合的行動」の重要性はパンチャーヤット制度に関する憲法改正でも認識されているとみるべきである。第73次改正では成人全員参加の「村会」(Gram Sabha) が村レベルのパンチャーヤット制度で「集合的行動」が実現する場として位置づけられていると考えられる。

(注24) ここでの「社会資本」はパトナムの考え方に沿ったもの [Putnam et al. 1993]。

(注25) UP州の女性の政治参加一般については、Mehta (2002), Nayar (2004)。パンチャーヤットへの女性の進出は下表のように量的にはかなり進んでいる。

女性議員数 (2000年)	総議席数	女性留保議席数			一般議席の女性数
		指定カースト	指定部族	その他後進階級	
村パンチャーヤット村長	52,028	4,138	12	6,108	7,902
村パンチャーヤットメンバー	620,908	62,911	147	66,417	101,390
郡パンチャーヤットメンバー	52,674	4,487	14	5,450	8,629
県パンチャーヤットメンバー	2,126	207	2	243	336

(出所) Nayar (2004, 93)。

(注26) 筆者は1988年に旧アラハバード県の開発行政官の意識調査を行っている。その後、既述のようにUP州では新しいパンチャーヤット制度が1995年から施行され農村開発行政の環境は制度的に大きな変革があった。また、1991年からの経済改革を契機とする農村の経済発展もあった。これらは草の根レベルの開発行政の官僚制自体または村におけるその意味、評価に影響を及ぼした可能性があり、それを探るため、筆者は2004年にも開発行政官の意識調査を1988年の調査と同じ地域を対象として行った。一方、開発行政の評価には受益者たる農民の評価が欠かせないため、それを調べるために行ったのが本稿の対象とする開発行政に対する村人の意識調査である。1988年の調査に合わせるために、いずれも旧アラハバード県を調査対象とした。

(注27) 「村開発・パンチャーヤット官」(Village Panchayat and Development Officers)は、1999年に郡レベルのいくつかの官僚、ワーカートを統合してできた多目的なワーカで、村に出向いて郡開発室の全ての仕事を行う。

(注28) 以下「郡」と略称する場合もあるが、同じ。

(注29) 両者とも2002/2003年の値。Economic and Statistics Section (Allahabad)(n.d., 1), Economic and Statistics Section (Kaushambi) (n.d., 1) (両資料とも原文はヒンディー。英訳は筆者による)。

(注30) マンジャンブル郡のBD村会域の名簿は2003年、ソラオン郡のNP村会域は1999年、メージャー郡のSS村会域は2005年の名簿であった。年はバラバラであるため、若年層のサンプリングで若干の影響を与える可能性があるが、表1の主調査村会域の平均年齢をみる限りその影響はほとんどない。実際の調査で検証したところ、年齢をのぞき名簿の記述自体は比較的正確であった。当該村人に会えない理由としては、遠い農地や都市部に働きに出ている場合、出稼ぎに出ている場合などがあった。このような手順で2005年2月にマンジャンブル郡のBD村会域、5月にソラオン郡のNP村会域、6月にメー

ー郡のSS村会域を対象として選択し調査を行った。

(注31) これは委託調査で行い、筆者が同2月に現地を訪れ調査のチェックを行った。

(注32) UP州のように後進的な村で状況を聞く場合、村の状況をよく知り、要領よく答えてくれるのは一定の教育を受けた男性である場合が多い。したがって、厳格なサンプリング手順によらない補助調査村会域の場合、「的確にしゃべってくれる人」にインタビューしようとするこのようなバイアスが生まれる。このデータは村の代表性が重視される場合は分析に用いられないが、そのようなバイアスをコントロールできる回帰分析などに使うことには問題ないであろう。

(注33) 変数の除去および取り入れ基準は説明変数のワールド統計の有意確率より判断し、除去レベルは0.051、取り入れレベルは0.05とした。通常の基準より厳しいがステップワイズの変数減少法を適用していること、および、サンプル数に対して説明変数の候補が多く、しかも、多くのダミー変数を含み、多重共線性の問題が発生しやすいことからやや厳しいレベルを設定した。

(注34) サンプル数がそれほど多くないので、promax法にて回転を行った結果を参照した。

(注35) 郡開発室の村開発・パンチャーヤット官などは自ら出向いて村人に働きかけることを本来期待されている。したがって「遠い／行く時間がない」という答えは、郡開発室が理想的に動いている場合はあまり現れてこないはずである。

(注36) ただしこの質問に対する回答は包括的なものではないので、この数値は参考資料とする。しかし、郡開発室を利用する者も含めて多くが民間の店、または、市場から仕入れるか、あるいは農民間で融通しあう場合が圧倒的に多いのは間違いない。

(注37) 特に零細農の場合、農地が小さく投入材の必要量も少ないため、わざわざコストをかけて対応の悪い郡開発室に出向いても、必要

な情報や投入材が得られるかどうかかわからないのでは、行くインセンティブはきわめて小さい。また郡開発室では肥料など1袋単位でしか売らないということで、多くを必要としない零細農には不適切との答えもあった。

(注38) 雌牛や水牛はミルクの有力な供給源であるが、農地面積が大きくなるに従って増えている。役牛(去勢雄牛)については、当然のことながら土地無し層はほとんど所有しておらず零細農以上で所有がはっきりするが、平均的にみると農地面積に所有頭数は比例しない。特徴的なのは山羊で、他の家畜と比較すると土地無し層では相対的に山羊の頭数が最も多く、逆に中、大農では相対的に最も少ない。つまり、山羊は土地無し貧困層にとってはミルクや肉の供給源として非常に重要な位置づけにあるということがいえよう。

(注39) 獣医は家畜の治療の他に、地域の防疫体制の末端を担っており、疫病防止のための予防注射の実施、優良品種の種付けなども行っている。彼らの県レベルの上司は県畜産官(District Livestock Officer)であるが、郡レベルでは郡開発官がまとめ役となっている。

(注40) 交通費に加えて一定のお金を渡すとのことである。300ルピー、500ルピーという具体例が報告されている。獣医が勤務の一環として仕事をするのか、私的にやっているのかは曖昧で、多額のお金を要求された場合は貧困層には対応できない。村人のほとんどは現行の郡開発室の対応に不満であるが、選択肢が限られているので、頼らざるを得ない場面がある。

(注41) 専門家ではないが、農民として家畜の治療に詳しい者、みようみまねで薬の知識を得た“Jholaa chaap”と呼ばれる者などである。ちなみに“Jholaa”とは肩掛け袋のことで、これに薬などを入れてもち歩く者という意味である。

(注42) NP村会域はアラハバードに近く、約1キロメートル離れたShivgarhというマーケットで薬を購入、または、民間の医者に来てもらうという回答が多数。

(注43) 「ヤーダヴ」は伝統的には農耕と畜産を行う農民カースト。

(注44) 家畜数と社会経済変数の関係は以下の回帰を参照。同じ農地面積であれば家畜の所有はヤーダヴがもっとも多い。

ステップワイズ変数減少法によるOLS推定

候補説明変数: BD_vtry educ land Cash_yr debt_prv simple_lbr batai brahman bind chamar dhobi kol kushvaha kumhar lodh nai pal pasi patel teli lohar yadav muslim splg_not NP soraon img_remt img_alhd

被説明変数: 家畜数: Cattle	係数	係数の標準偏差	t	P> t
所有農地面積: land	0.471	0.061	7.70	0.000
yadav	1.403	0.287	4.89	0.000
batai	1.748	0.414	4.23	0.000
muslim	-1.180	0.474	-2.49	0.014
切片	1.787	0.164	10.91	0.000

Number of obs=250

F(4, 245)=31.03/Prob>F=0.0000/R-squared=0.3362/Adj R-squared=0.3254.

(出所) 筆者の調査より作成。

(注)(1) 推定は家禽を有するものについてだけ行った。

(2) 説明変数で経済資産に関しては所有農地面積が重要であるから“LAD”に変えて所有農地面積: “land”を代入した。

(3) 説明変数感の多重共線性は分散拡張要因(vif)でチェックし、まったく問題ないことを確認。しかし、誤差項の不均一分散はWhiteのテストで確認したところ、確認された。これは説明変数の“yadav”, “batai”, “muslim”がダミー変数であることによるところが大きいものと推察される。しかし、係数の不偏性には影響しないので、ここではそのまま提示した。

(注45) 牛などが病気になったとき、自分で対処する以外は通常は往診を頼む。Mejaの主調査村会域では郡開発室の獣医が住んでおり、形式的には郡開発室の支部 (Upshaka) となっている。よって、その診療を受けた場合は郡開発室の診療を受けたものとした。しかし農民の話によれば定められた以上のお金をとっており、実態としては私的に働いている、とのことであった。

(注46) この種の事業では1989年に当時の中央政府によって大々的に開始された“Jawahar Rozgar Yojana”=JRYがもっとも有名でSGRYはその後継事業である。そのため、多くの村人の間では現在でも“JRY”としてこの種の事業が認識されている。2001年に開始される。中央政府と州政府の共同事業で“centrally sponsored programme”といわれるものである。

(注47) 中央政府が2000年に開始した事業で主に村と幹線道路をリンクさせるリンク・ロードを建設する事業。

(注48) 1985年から雇用供給事業の一部として開始されたが、96年以降独立した事業となった。

(注49) 総合農村開発事業 (Integrated Rural Development Programme) を引き継いで1999年に開始される。

(注50) 本調査では「指定部族」はいない。

(注51) 農村の社会開発において女性の意識や知識の向上は非常に重要である。その点からも貧困緩和事業に関して女性が無知であるという状況は早急に改善される必要がある。

(注52) とりわけ村開発・パンチャーヤット官が重要である。郡開発室の村開発・パンチャーヤット官は各郡に含まれる村の数に応じて数十名いるが、郡開発室と村人を結ぶ文字通り農村開発行政の末端である。村開発・パンチャーヤット官は貧困緩和事業の仲介役でもあり、彼等に会う頻度の高い村人が事業の認知度が高いのは当然であろう。

(注53) 本調査の9例より。

(注54) 本調査では「この10年で経済状況は

改善したか、否か」という項目があるが、「非制度金融からの借金額」と負に統計的 (ロジット回帰) に有意である。

(注55) “Kharanja”と呼ばれる煉瓦舗装の村道を作る事業が一般的に行われている。

(注56) 特にマンジャンブルの主調査村会域では村長に対する批判は大きかった。

(注57) 質問票では良くなった理由も尋ねている。その返答に基づくものである。

(注58) 評価と土地所有面積に非線形の関係がみいだせるかもしれないが、農業普及事業、貧困緩和事業どちらを評価するにせよ、単純に因果関係を想定できないのでここでは両変数の関係について分析は行わない。

(注59) そのような回答は5あった。Dhar and Gupta (2003, 79) によると、現在は村長と村開発・パンチャーヤット官の実体的力関係は村長に有利なようである。調査では47人の村長の内、村開発・パンチャーヤット官に十分な影響力をもっていると答えた割合は72パーセントである。

(注60) 開発行政の諸事業の便益を得るときには「コミッション」が必要、村パンチャーヤットの会計が不明など、多くの苦情が調査中に伝わってきた。

(注61) 調査時には村長は指定カーストに留保されていたため、指定カースト出身の村長が就任していた。しかし、彼は村パンチャーヤットの事務を取る十分な読み書き能力がないこと、運転手という職業柄村を離れることが多く、村長として十分な仕事をできない状況であった。しかし、留保される以前に村長であったクルミー・カーストの有力者のバックアップで村パンチャーヤットの仕事を維持していた。このような状況は村人の中で周知の事実であった。しかし、村人によれば、クルミー・カーストの有力者は著しく村政をゆがめるようなことはなく、村パンチャーヤットや村会の運営も適切に行われていたとのことである。

(注62) 質問票の回答から筆者集計。

(注63) UP州 Jaunpur Districtの以下の調査では、誠実で農村開発にやる気のある村長は村の

開発に成功する確率が高いが、それは少数で、大部分は選挙に勝つことだけに汲々としているという [Institute of Social Sciences n.d., 40]。

(注64) 「ローホール」は伝統的には鉄を扱う鍛冶カーストとされてきた。

(注65) ただし、村の現地調査ではパテルとその他のカーストの間に大きな対立があるということではない。むしろ、NP村は他の村よりもまとまりがよく平穏な村である。にもかかわらず、平穏ななかにあっても、政治的競争が存在すると考えるべきであろう。例えば村レベルに降りてくる政府の諸事業の受益者を選定する場合などは競争が発生する。

(注66) 封建的な農村部で女性を公的な場に参加させるため、パンチャーヤット制度においては、女性のための議席の留保制度があり、村長、村会委員の3分の1がローテーションで女性のために留保されている。しかし、女性は例え選出されたとしても積極的でなく、夫や父親が実際の決定を行っていることがほとんどとってよい。例えば Mehta (2002) は UP 州の Gorakhpur と Saharanpur 県をサーベイしたものであるが、同様の結論を得ている。

(注67) 本稿のデータでみると、遠方への出稼ぎを出している世帯の特徴は18歳以下の男子数が多い世帯である。出稼ぎを出す世帯であるかどうかは、経済資産、教育レベル、カーストなどとは統計的にはあまり関係はない。

(注68) 質問票への応答では経済状況の改善感・改善感の理由も訪ねた。これは質的な答である。

(注69) 東UPでも近年、高収量品種、化学肥料、トラクターなどを適用する近代的農業はかなり発展したレベルにあり、これが、農民の経済状況の改善、ひいては社会的地位の改善感につながっている [Shukla et al. 2007, 253-271]。

(注70) 教育レベル (educ) と経済資産 (LAD) のピアソンの相関係数は0.290で統計的に有意である。

(注71) 物理的に近いことが重要というのは理念的に言えば望ましい姿ではない。村開発・

パンチャーヤット官などは農村に自ら出向きサービスを提供することが求められている以上、理想的に言えば郡開発室の所在地からの距離は問題となるべきではない。郡開発室の規律、人的資源、そして、地理的状況がやはりボトルネックとなっていることがわかる。

(注72) シュリヴァスタヴァの2006年のUPのパンチャーヤットと農村開発官僚制の研究では、社会的、経済的不平等が甚だしくない場合、識字率が高いまたは教育程度が高い場合は、人々は集合的行動が取りやすく、パンチャーヤットや開発行政は民主主義的に機能しやすいこと、選挙で選ばれたパンチャーヤット・リーダーの質が重要であること、そして、開発官僚制の質およびそのパンチャーヤットとの関係が重要であること、などが指摘されている [Srivastava 2006]。

(注73) 1994年のパンチャーヤット制度の強化は自動的に優れた指導者の選出につながるわけではないが、定期的な選挙の確実な実施は少なくとも評価が明確に悪い指導者=村長を取り除く働きをしており、長期的影響は大きい可能性がある。例えばBD村会域の村長は開発利益の不正取得など村人への評判は極めて悪かった。そのためもあって2005年8月の村長選挙では最低票数で落選している。

(注74) チェック機能が非常に弱いことが従来から問題であった。そのため政治的に弱い村パンチャーヤットからどのような苦情があろうとも、非能率、腐敗の状況がなかなか改善しないという状況がある。しかし、近年の電子政府化の試みは情報伝達の迅速性、オープン化などの点において一定の改善を見込める方法といえよう。すでにアラハバード県では徐々にその過程が進んでいるが、コーシャンビー県では遅れている。

(注75) 本稿の2つの県のデータを下に開発をめぐるパンチャーヤット選挙などの様相を描いた姉妹論文としてKondo (2008) を参照。

文献リスト

<日本語文献>

近藤則夫 1998. 「インドにおける総合農村開発事業の展開 (I) (II)」『アジア経済』39 (6) (7) .

<英語文献>

Asthana, B. C. 1967. "Kshetra Pramukhs." In *Uttar Pradesh : Their Background, Attitude and Orientation to Community Development Programmes*. Lucknow : Planning Research and Action Institute (Government of Uttar Pradesh).

Blair, Harry 2000. "Participation and Accountability at the Periphery : Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development* 28 (1) : 21-39.

Brass, Paul R. 1983. "Division in the Congress and the Rise of Agrarian Interests and Issues in Uttar Pradesh Politics, 1952-1977." In *Caste, Faction, and Party in Indian Politics, Vol. I : Faction and Party*. ed. Paul R. Brass. New Delhi : Chanakya Press.

Centre for Local Self-Governance (Sahbhagi Shikshan Kendra) 2000. *Status of Panchayati Raj in Uttar Pradesh : A Citizens' Report*. Lucknow : Anuj Printers.

Chandra, Kanchan 2004. *Why Ethnic Parties Succeed : Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Cambridge : Cambridge University Press.

Comptroller and Auditor General of India 2000. *Report of the Comptroller and Auditor General of India for the Year Ended 31 March, 1999 - No. 3 (Civil) Government of Uttar Pradesh*. New Delhi : Comptroller and Auditor General of India.

Congress Committee on Policy and Programmes (All India Congress Committee) n. d. (内容から出版年は1989年と推定される) *Power to The People : Panchayati Raj, District Planning and Devolution of Democracy*. New Delhi : National Herald Press.

Corbridge, Stuart et al. 2005. *Seeing the State : Governance and Governmentality in India*. Cambridge : Cambridge University Press.

Dhar, T. N. and S. P. Gupta 1999. *Convergence : The Imperative of Rural Development - A Study of Delivery Systems in Rural U.P.* Lucknow : Indian Institute of Public Administration (U.P. Regional Branch).

——— 2003. *Promises to Keep - Panchayati Raj Institutions in U.P.* Lucknow : Society for Himalayan Environmental Rehabilitation and Peoples' Action.

Drèze, Jean and Haris Gazdar 1998. "Uttar Pradesh : The Burden of Inertia." In *Indian Development : Selected Regional Perspectives*. eds. Jean Drèze and Amartya Sen. Delhi : Oxford University Press.

Eastern Book Company 2004. *Uttar Pradesh Panchayat Raj Act, 1947*. Lucknow : EBC Publishing.

Echeverri-Gent, John 1993. *The State and the Poor : Public Policy and Political Development in India and the United States*. Berkeley : University of California Press.

Economic and Statistics Section (State Planning Institute) 2003a. *Statistical Manual - Year 2003 : District Allahabad*. Allahabad.

——— 2003b. *Statistical Manual - Year 2003 : District Kaushambi*. Kaushambi.

Fukunaga, Masaaki 1993. *Society, Caste and Factional Politics*. New Delhi : Manohar.

Fuller, C.J. and John Harass 2001. "For An Anthropology of The Modern Indian State." In *The Everyday State and Society in Modern India*. eds., C. J. Fuller and Véronique Bénéï. London : Hurst and Company.

Government of Uttar Pradesh 1959. *N. E. S. & Community Protects - Report of The Committee : For Evaluation and on Public Participation*. Lucknow : Information Department.

——— 1986. *Report of the Commission on District*

- Level Administration Vol. II (Chairman : T. N. Dhar)*. Lucknow.
- 2002. *Report of the Second State Finance Commission (Panchayati Raj & Urban Local Bodies) – Volume I*. Lucknow.
- Hasan, Zoya 1995. “Shifting Ground : Hindutva Politics and the Farmers’ Movement in Uttar Pradesh.” In *New Farmers’ Movements in India*. ed. Tom Brass. Essex : Frank Cass.
- 1998. *Quest for Power : Oppositional Movements and Post Congress Politics in Uttar Pradesh*. Delhi : Oxford University Press.
- Hatim, Shahida 1976. *Panchayati Raj in India : With Special Reference to Uttar Pradesh*. Aligarh : Aligarh Muslim University.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge : Harvard University Press.
- Institute of Social Sciences n. d. *Social Background and Role Performance of Village Pradhans – A Study of Dobhi Block, Jaunpur District, Uttar Pradesh* (ISS Occasional Paper Series – 10). New Delhi.
- 2000. *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India 2000*. New Delhi : Concept.
- 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 : 101–134.
- Kozel, Valerie and Barbara Parker 2003. “A Profile and Diagnostic of Poverty in Uttar Pradesh.” *Economic and Political Weekly*. January 25 : 385–403.
- Krishna, Anirudh 2002. *Active Social Capital : Tracing the Roots of Development and Democracy*. New Delhi : Oxford University Press.
- Lerche, Jens 2003. “Hamlet, Village and Region : Caste and Class Differences between Low-Caste Mobilization in East and West UP.” In *Social and Political Change in Uttar Pradesh : European Perspectives*. Roger Jeffery and Jens Lerche. New Delhi : Manohar.
- Lieten, G. K., and Ravi Srivastava 1999. *Unequal Partners : Power Relations, Devolution and Development in Uttar Pradesh*. New Delhi : Sage Publications.
- Mehta, G. S. 2002. *Participation of Women in the Panchayati Raj System*. New Delhi : Kanishka.
- Ministry of Rural Development (Government of India) various years. *Impact Assessment Study of Rural Development Programmes*.
- 2003. *Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) – Guidelines*. New Delhi.
- Misra, Amaresh 1993. “Land Struggle in Uttar Pradesh.” *Economic and Political Weekly*, September 25 : 2059.
- Mookherjee, Dilip 2004. *The Crisis in Government Accountability : Essays on Governance Reforms and India’s Economic Performance*. New Delhi : Oxford University Press.
- National Commission on Farmers (Government of India) 2005. *Serving Farmers and Saving Farming – First Report*. New Delhi : The Offset Press.
- Nayar, Usha 2004. *Situational Analysis of Women in the State of Uttar Pradesh*. New Delhi : National Commission for Women.
- Office of the Registrar General n.d.- a. *Census of India 2001. – Primary Census Abstract – Total Population, Scheduled Castes Population, Scheduled Tribes Population*. New Delhi (CD).
- n.d.-b. *Census of India 2001. – Uttaranchal, Uttar Pradesh, Jharkhand, Bihar, Tables on Houses, Household Amenities & Assets*. New Delhi (CD).
- Oldenburg, Philip 2005. “Face to Face with the Indian State at the Grassroots.” In *Decentralisation and Local Governance : Essays For George Mathew*. ed., L.C. Jain. Hyderabad : Orient

- Longman.
- Olson, Mancur 1965. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge : Harvard University Press.
- Pai, Sudha 2002. *Dalit Assertion and the Unfinished Democratic Revolution : The Bahujan Samaj Party in Uttar Pradesh*. New Delhi : Sage.
- 2004. “Social Capital, Panchayats and Grassroots Democracy : The Politics of Dalit Assertion in Two Districts of Uttar Pradesh.” In *Interrogating Social Capital : The Indian Experience*. eds., Dwaipayan Bhattacharyya, Niraja Gopal Jayal, Bishnu N. Mohapatra, and Sudha Pai. New Delhi : Sage.
- Pant, N., L. Pant and Norio Kondo 1994. *Role of the Government Bureaucracy and the Non-Governmental Organization in the Rural Development of India : A Case Study in a District in Northern India*. Tokyo : Institute of Developing Economies.
- Paul, Samuel 1992. “Accountability in Public Services : Exit, Voice and Control.” *World Development* 20(7) : 1047–1060.
- Putnam, Robert D., et al. 1993. *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.
- Sharma, Miriam 1978. *The Politics of Inequality : Competition and Control in an Indian Village*. New Delhi : Hindustan Publishing Corporation.
- Sharma, Rita and Thomas T. Poleman 1993. *The New Economics of India's Green Revolution : Income and Employment Diffusion in Uttar Pradesh*. Ithaca : Cornell University Press.
- Shiviah, M., et al. 1985. *Improving Delivery Systems for Rural Development*. Hyderabad : National Institute of Rural Development.
- Shukla, N.D., et al. 2007. “Impact of Technology Adoption on Social Change in Eastern Uttar Pradesh.” *Journal of Rural Development* 26(2) : 253–271.
- Singh, Jagpal 1992. *Capitalism and Dependence : Agrarian Politics in Western Uttar Pradesh, 1951–1991*. New Delhi : Sage.
- Singh, Rajendra 1988. *Land, Power and People – Rural Elite in Transition 1801 – 1970*. New Delhi : Sage.
- Singh, S.K. 1998. *Panchayati Raj Finances in Uttar Pradesh*. Hyderabad : National Institute of Rural Development.
- Srivastava, Ravi 2006. “Panchayats, Bureaucracy, and Poverty Alleviation in Uttar Pradesh.” In *Local Governance in India : Decentralization and Beyond*. eds. Niraja Gopal Jayal, Amit Prakash and Pradeep K. Sharma. New Delhi : Oxford University Press.
- Sulaiman, Rasheed V. and Georgina Holt 2004. “Extension, Poverty, and Vulnerability in India.” In *Poverty, Vulnerability, and Agricultural Extension : Policy Reforms in a Globalizing World*. eds. Ian Christoplos and John Farrington. New Delhi : Oxford University Press.
- Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge and Manoj Srivastava 2006. “Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty–Alleviation Schemes in Eastern India.” *World Development* 34(11) : 1922–1941.
- World Bank 2002. *Poverty in India : The Challenge of Uttar Pradesh (Report No. 22323-IN)*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit (South Asia Region).
- Zamora, M.D. 1990. *The Panchayat Tradition : A North Indian Village Council in Transition 1947–1962*. New Delhi : Reliance Publishing House.
- <インターネット>
- Directorate of Economics & Statistics 2004. *Agricultural Statistics at A Glance*. New Delhi.
[http : // agricoop . nic . in / statatglance 2004 / AtGlance.pdf](http://agricoop.nic.in/statatglance2004/AtGlance.pdf) (2007年8月31日アクセス).
- Ministry of Finance (Government of India) 2007. *Economic Survey 2006–2007*.
[http : // indiabudget.nic.in/es2006-07/esmain](http://indiabudget.nic.in/es2006-07/esmain).

htm (2007年3月1日アクセス).

(アジア経済研究所地域研究センター，2007年
3月26日受付，2008年10月31日レフェリーの審査
を経て掲載決定)

【付記】 本稿は2004年から2006年のアジア経済
研究所海外派遣の成果の一部である。