

インドにおける総合農村開発事業の展開 (II)

——総合的地域開発計画から貧困緩和事業へ——

こん とう のり お
近 藤 則 夫

はじめに

- I 国民会議派政権と農村貧困対策事業の開始
- II 指導銀行整備事業、および SFDA/MFAL
- III 総合的地域開発計画への位置づけ (以上、前号)
- IV 国民会議派 (I) 政権と IRDP (以下、本号)
- V まとめ

IV 国民会議派 (I) 政権と IRDP

1980年1月の総選挙で返り咲いたインディラ・ガンディー首相率いる国民会議派 (以下、会議派) (I) 政権は、81年1月に第6次5カ年計画を発表している。計画の基本的目標として従来からの、経済的自立、貧困問題の解消などをあげている点、ジャナター党政権時代に始められた諸事業を継続している点など、プランニングの継続性は基本的に維持された。それは IRDP (Integrated Rural Development Programme) についても同様である。しかし、政策の基本線は維持されているとはいふものの、そこには一定の変更があったことも事実である。この節ではまず、IRDPが本格化する第6次計画における IRDP の位置づけを確認し、次に1980年代以降の IRDP の実績を検討してみたい。

1. 第6次、および第7次5カ年計画における IRDP

IRDP はインディラ・ガンディー会議派政権の成立によって一定の変更が加えられた。最も目

立つ変更は IRDP の規模が拡大されたこと、つまり全国のすべての開発郡 (Development Block, 以下郡) で実施され、同時に IRDP と SFDA (Small Farmers Development Agencies) 事業が統合され改めて IRDP と命名されることが1980年10月に決定されたことである^(注1)。また統合された IRDP および他の貧困軽減事業が行政的に効率的に行われるように行政機構の統合・整備が行われた。すなわち、事業体としての SFD A, 「早魃常襲地域事業」(Drought-Prone Areas Programmes) などがすでに存在する場合はそれらが「県農村開発機関」(District Rural Development Agency, 以下 DRDA) に統合編成され、それらの機関がない県 (district) では DRDA が改めて設置され、県以下のレベルの貧困軽減事業を統括することとなった^(注2)。中央からの IRDP 資金は行政的効率性の観点から、州政府を経ず直接的に DRDA に交付されることになる^(注3)。以上が示す政策理念的力点の変化は何であったのであろうか。

まず、IRDP の規模が拡大したということは、IRDP が政策理念的により重要なものと位置づけられたことを意味する。もともとジャナター党政権期にも全土に IRDP は拡大される予定であったし、また1979年には州政府との財政的負担割合がそれまでの100%中央政府持ちから中央、州が50:50で分担することに変更され、財

『アジア経済』XXXIX-7 (1998.7)

政的にも IRDP が全国に拡大適用される条件が整いつつあった^(注4)。インディラ・ガンディー会議派政権はこのような方向性を加速したのである。

一方 SFDA との統合、DRDA の整備が意味するものは何であろうか。SFDA との統合の一つの具体的な理由は、政府計画委員会の、SFDA は實際上、農民への個別的な補助金または信用供給事業としての役割しか果たしていないとの評価であった^(注5)。そのような孤立的、ばらばらの事業実態を、IRDP と統合することによって、DRDA の下で県一郡を構造的な単位とする包括的な総合的地域開発計画の中に再統合しようと意図したのである。しかしながらそれは、逆にいえば SFDA を吸収する IRDP が「農民への個別的な補助金または信用供給事業」としての性格を強めていく契機ともなりうる展開であった。あるいは、IRDP の総合的地域開発計画という側面から政策理念的力点が後退していく契機といってもよい。1981年2月の予算演説で R・ヴェンカタラマン (Venkataraman) 大蔵大臣は、IRDP はそれまでの重複しお互いに関連する事業を吸収した弱者層のための事業である、と述べたが、そこにおいては総合的地域開発事業としてのもともとの性格付けへの言及は何も見られない^(注6)。そのような変化は第6次5カ年計画書でもはっきりとしているように思われる。

第6次5カ年計画書は IRDP の主要目的を、「農業関連セクターにおける生産、および生産性の上昇」、および、「全国すべての郡における弱者層の資産の増加、または所得の上昇」という2つの目標を達成するための「実行的、総合的な戦略を展開する」ことにある^(注7)、とした。

つまり2つの大目標を達成するための、事業過程の統合がポイントであると述べている。ここでいう「総合的な戦略」の要点は以下のとおりである。

- (1) 各県ごとに資源の賦与状況を把握し、それに基づいて現実的な「5カ年展望計画」(Five Year Perspective Plan)を作成する。その開発展望計画は県内の郡に細分される。
- (2) 農業普及事業を行うこと。特に小農 (Small Farmer)、零細農 (Marginal Farmer) に対する農業普及は特別な実行計画が立てられる。
- (3) 農村の最貧困層の所得を貧困線以上に引き上げるためのプログラムが策定されるべきこと。最貧困層は村の全体会 (Gram Sabha) によって選定されるべきであり、その選定における単位は個人ではなく世帯とする。
- (4) 工業などの第2次部門、および商業などの第3次部門のポテンシャルを十分に活用するような郡または受益者のための計画が策定される。その計画においては訓練およびマーケティングとの連関が考慮される。
- (5) 県、郡、村の各レベルで貧困層の意見を事業の実施に反映させる適当な機構をつくる。
- (6) 県、郡の開発における信用供給計画の作成にあたっては、特にターゲット・グループを考慮した信用供給計画が作成され、そのニーズが優先される。
- (7) 各県において IRDP は、事業計画の作成、実施を適切に行いうる自律性を保証された単一の機関によって運営される。その機関には県計画チームが構成されそれは郡の計

画を作成する。

- (8) 長年にわたって郡レベルの行政機構は活動が停滞してきたが、IRDPの実施のためにも現場の行政機構としての郡の機能は人員などの面で強化される必要がある。郡レベルにおける他事業との連携を明確化する。
- (9) IRDPは貧困撲滅計画として位置づけられる。貧困撲滅は最貧困層に生産的資産、技術、技能を持たせることによって達成される。また、医療や教育といった社会的サービスもリンクして貧困世帯に供給されるのが望ましい(注8)。

このような総合的戦略の要点は要するに、貧困層の所得上昇を優先させるということと、県および郡の総合的な地域開発計画を作成すること、という2点をより具体的に操作化し展開したものである。この2点はお互いに矛盾するものではなく、相互補完的なものと考えべきであろうが、しかし重点はジャナター党政権期に展開されたような総合的地域開発計画というよりも貧困撲滅にあるとの印象を与える。同計画書では農村開発関係の諸事業を一般に、(1)農村貧困層のための資源、所得増強事業、(2)特別地域開発事業、(3)補助的な雇用機会創出のための雇用事業、の3つに分類しているが、IRDPは(1)に分類されている。つまり、総合的な地域開発計画というよりも貧困緩和としての性格付けが前面にはっきりと押し出されている(注9)。いまやIRDPの政策理念的力点は貧困緩和にある、と考えるべきであろう。

もともとジャナター党政権期のIRDPも、総合的な地域開発計画としての政策理念的な性格付けとは裏腹に、実行レベルでは個別的な補助金または信用供給事業の寄せ集め的なものでしか

なかったことは前にも述べた。したがって、現場レベルでは実態としてIRDPとSFDAは同種の事業であって統合されたとしても大きな変動とは受け取られなかったはずである。大きな変動として受け取られるとしたら政策理念レベルで力点が総合的な地域開発計画から後退したところにある。その結果政策理念レベルでも、IRDPは個々の貧困農民層に対する貧困軽減事業という形に単純化された事業として現れることになる。そしてこのような展開が1980年代はじめの政治状況、つまり政権が、貧困大衆の支持を調達するための政治的スローガンを必要としたという事態と結合した結果が、82年1月の改定「20項目プログラム」へのIRDPの組み込みであった(注10)。要するに、政策理念レベルでは、ジャナター党政権時代のIRDPはジャナター党特有の雇用政策体系の中で周縁的な位置を占める総合的地域開発計画であったが、1980年以降は、貧困軽減という政策理念がより強調されスローガン化されることによってより純化・大規模化されていくことになるのである。

翻ってIRDPがそのような形で政策理念レベルで純化・大規模化されたことにより、実施レベルにおいてはその量的な達成度のみが重要視され、「総合的地域開発計画」機能という質的な面はますます軽視されることとなった。したがって、1980年代はじめの時点ですでに明らかになっていたIRDPの総合的地域開発計画機能に関する問題は、深く検討されることなく実際上ほとんど放置されるにまかされることになる。例えばインド準備銀行(Reserve Bank of India)による1981年の「農業と農村発展のための制度的信用の措置検討委員会報告」においては、実質的に意味のある県の開発計画がまず存在しそ

れと整合的に県信用計画 (District Credit Plan) が作成されるという理想的な計画過程がほとんどの県で存在しないこと、「指導銀行制度」(Lead Bank Scheme) がうまく機能していないこと、現状では郡レベルで意味のある開発計画は策定が困難なことなどが指摘されているが^(注11)、そのような諸点は80年代前半において大きく改善されることはなかった。このような傾向は、次の第7次5カ年計画においても基本的に受け継がれることになる。

ラジーブ・ガンディー (Rajiv Gandhi) 会議派 (I) 政権により1985年10月に公表された第7次5カ年計画書は、貧困問題の解決は経済全体の成長過程の中で解消されるべきものであり、したがって、「生産的資産や技術を身につけ所得を増大させるような貧困緩和諸事業は、全般的な経済成長のための基本計画を補助するものと見なされるべきである」^(注12)と述べている。また同首相は1985年12月に連邦上院で第7次5カ年計画について次のようにも説明している。すなわち、一般的に貧困緩和諸事業は「貧しすぎてトゥリクル・ダウン的便益にあずかれない人々を助けるための方策である」^(注13)、と。これらの事例からして、一般的に貧困緩和事業は経済成長に取り残された貧困層を救済するための特別な事業であると位置づけられていることが明らかになる。

貧困緩和事業の中でも IRDP については第7次5カ年計画書は、その実施過程において現出してきたさまざまな問題、たとえば世帯単位の生産活動が不経済でそれが成功するようなインフラの整備状況にないこと、また受益者の無知や、経済的に弱い立場にあることにつけこんでの中間介在者の搾取などの問題を指摘し、生産

的資産を持たせ自営させることを目標とする IRDP タイプの事業よりも、公共事業などによる雇用事業のほうが貧困世帯が所得を獲得するためには有効ではないか、と疑問を表明した。しかし、同計画書は続けて、IRDP のパフォーマンスは一様でなく、受益者の意識が高くインフラが整い経済的に発展している地域では一般的にパフォーマンスが高いことを指摘し^(注14)、生産的資産および技術を与えることが受益者の経済的安定性の増大、社会的地位の向上、経済的信用の上昇につながり、労働集約的な活動、つまり零細農や農業労働者のためになると述べ、IRDP の存在意義を改めて確認している^(注15)。ここでは IRDP はもはや完全に貧困緩和事業としての側面が強調されるのみであり、総合的な地域開発事業という政策理念は色褪せ、それは単に IRDP などを成功させるためのプランニングの一つの技術として位置づけられてしまう。

以上のような第6次、第7次5カ年計画における IRDP の貧困緩和事業という側面への「純化」は、1980年代中頃においても「総合的な地域開発計画」の策定が多くの州で実際上困難であったという実態とも密接な関連がある。この点に関して1984年に提出されたハヌマンタ・ラーオ (Hanumantha Rao) を委員長とする「県計画についての作業グループの報告」は以下のように述べている。まず同報告書は、県計画を以下のように定義している。すなわち県計画とは、「各県特有のニーズにぴたりと適合する投資計画の作成・実行が可能となるように、地域の問題や発展可能性、資源の状況をより詳細に検討することによって作られた地域をベースとする州の下位計画であり、必然的に国や州の計画を補完することになるものである」、つまり「総

合的地域計画」であると(注16)。そしてこのような意味での真の県計画が実施されている州はほとんどなく、分権化の実態は「州から県への行政の分散化(deconcentration)であって、プランニングと政策決定機能はほとんどの場合、より高いレベルの行政が行い、住民は限定的にしか開発と福祉に関係する活動に関与することができない」(注17)と述べている。またパンチャーヤット(Panchayat)という住民参加のための公式の機構も「農村エリートによる権力の独占の餌食となっており、いわば市民参加の“内的な障壁”となっている」(注18)との認識を示し、このような現状からしても県レベルで住民の真のニーズを吸収しうる計画はないとしている。

以上のように真の意味での総合的な地域開発計画が県レベルで不在であるということは、県以下の郡レベルにおいても総合的な地域開発計画が存在しないということを意味する。つまり1980年代中頃においても、実質的に意味のある地方レベルの総合的な地域開発計画の作成がほとんどの地域で実際上困難であったということである。

同様の現状認識は、1985年に提出されたG・V・K・ラーオ(Rao)を委員長とする「農村開発と貧困軽減事業のための現存行政機構を検討するための委員会報告書」でも繰り返し述べられている。同委員会報告も県を総合的地域開発計画策定のための基本的単位として認識したが、ほとんどの州で県レベル以下のプランニングは州レベルの部局で実際上決められた事業の県レベルにおける寄せ集めであるのが現状であるとし、そのような状態を改善するために県レベルの開発事業は「県開発長官」(District Development Commissioner)を創出しそこへ機能を集中

すべきとした(注19)。また住民参加については上のハヌマンタ・ラーオ委員会とは違い、パンチャーヤットの機能を強化するよう勧告し、特に県レベルでは「県レベル以下の開発部局はその情報ラインも含みすべて県委員会(Zila Parishad)の下にくるべき」(注20)とした(注21)。

以上のようにいずれの報告書においても、真の意味での総合的地域開発がほとんどの州で不在であることが明らかになった。それはIRDPの「総合的地域開発」という政策理念的側面が実態と分離した抽象的な「理念」であることをますます明白にし、その結果「総合的地域開発」理念はIRDPにおいてますます無意味化してしまうことになった。このようにIRDPはその実施の実態からも純化され、単純な貧困緩和事業とならざるを得なかったのである。そして、以上のような過程と、貧困緩和事業が政治的に常に前面に押し出されるような1980年代の政治状況とが結びつく。1980年代以降のIRDPは政治レベルでも、政策理念レベルでも、実施レベルでも、ほぼ完全に単なる貧困緩和政策の一事業としての位置づけが確定してしまうのである。

2. 1980年代以降における IRDP

以上のように、IRDPは1980年代にはすでに単純な貧困緩和事業に「純化」した。その結果現在では、IRDPは以下のような貧困解消のための単独のアプローチとなった。(1)貧困線以下の世帯、なかでも最貧困世帯から受益世帯が選定される。選定においては村の全体会で決定されるべきことが強調される。その際、指定カーストや指定部族に属する人々は優先的に選定され、また補助金部分の割り増しなどの優遇措置がとられる。指定カースト、指定部族の受益世帯数は表2に示すとおりである。(2)選定された

表 2 代表的な貧困緩和事業の実績

代表的な 貧困緩和 政 策		1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
IRDP	支出合計(中央+州)(100万ルピー)a	1,586.4	2,646.4	3,595.9	4,060.9	4,722.0	4,411.0	6,133.8
	投入された信用(100万ルピー)b	2,890.4	4,675.9	7,139.8	7,735.1	8,574.8	7,301.5	10,148.8
	受益世帯数(万世帯)	272.7	271.3	345.5	368.5	398.2	306.0	374.7
	SC/ST受益世帯(万世帯)	78.1	100.1	140.5	153.7	173.8	97.8	120.0
NREP	支出(中央+州)(100万ルピー) c	2,252.8	3,184.8	3,961.2	3,928.9	5,014.8	5,319.5	7,177.7
	放出した食糧穀物(100万トン)	1.334	0.233	0.172	0.147	0.171	0.581	1.324
	雇用創出(100万人・日)	413.6	354.5	351.2	302.8	353.1	316.4	395.4
RLEGP	支出(中央)(100万ルピー) d				62.1	3,739.4	4,531.7	6,359.1
	放出した食糧穀物(100万トン)				0.001	0.106	0.310	0.881
	雇用創出(100万人・日)				5.2	255.0	247.6	306.1
JRY	支出(中央+州)(100万ルピー) e							

代表的な 貧困緩和 政 策		1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
IRDP	支出合計(中央+州)(100万ルピー)a	7,274.4	7,684.7	7,654.3	8,023.6	7,730.9	6,930.8
	投入された信用(100万ルピー)b	11,753.5	12,316.2	12,205.3	11,683.2	11,473.4	10,368.0
	受益世帯数(万世帯)	424.7	377.2	335.1	290.5	253.7	206.9
	SC/ST受益世帯(万世帯)	134.1	120.6	110.1	141.6	129.6	106.4
NREP	支出(中央+州)(100万ルピー) c	7,883.1	9,018.3				
	放出した食糧穀物(100万トン)	1.105	0.519				
	雇用創出(100万人・日)	370.8	395.0				
RLEGP	支出(中央)(100万ルピー) d	6,535.3	6,693.7				
	放出した食糧穀物(100万トン)	0.820	0.406				
	雇用創出(100万人・日)	304.1	296.6				
JRY	支出(中央+州)(100万ルピー) e			24,580	25,890	26,600	27,050

(出所) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture and Rural Development, Government of India), *Poverty Alleviation—Sixth Plan* (New Delhi, 1985), p.27/Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Annual Report 1985-86* (New Delhi, 1986), pp.22, 89/Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Annual Report 1989-90* (New Delhi: Superb Advertisers, n.d.), pp.68-75/Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Annual Report 1990-91* (New Delhi, n.d.), pp.24, 26/Department of Rural Development (Ministry of Rural Development, Government of India), *Annual Report 1993-94* (New Delhi: Vision Word-tronic, n.d.), pp.17, 29.

(注) SCは指定カースト (Scheduled Castes), STは指定部族 (Scheduled Tribes)。

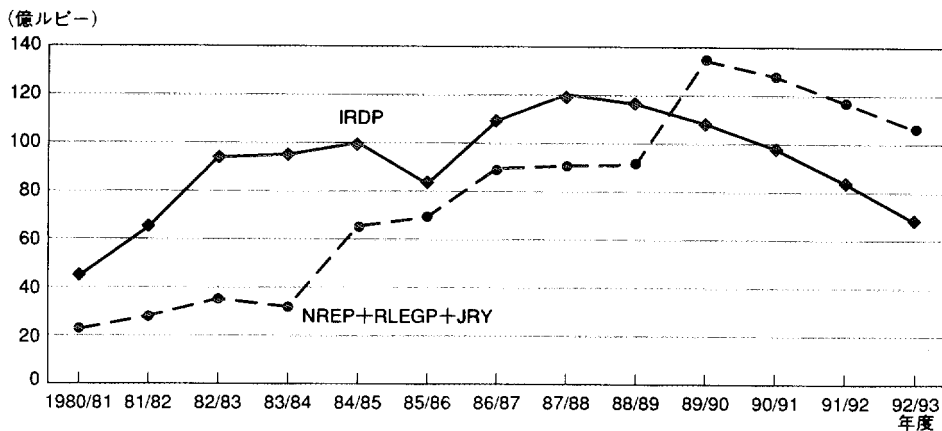
世帯に適した事業が、世帯の実行能力や経済環境などを考慮して決められる。(3)当該世帯の投資事業計画が銀行または協同組合、「地域農村銀行」(Regional Rural Bank)などに送られ、ローンおよび補助金が支給され、搾乳牛、ミシン、ポンプなど生産的資産や小規模小売店出店のための援助が現物で供給される。第6次5カ年計画期(1980~85年)においては1受益世帯当たり平均ローンは1873ルピー、補助金は1003ルピーであり、第7次5カ年計画期(85~90年)においてはそれぞれ2956ルピー、1824ルピーであった(注22)。(4)供給された生産的資本を活用し所得を上昇させ、ローンの返済を行う。この時、郡開発室(Block Development Office)などの技術指導、アフターケアが必要とされる場合はそれが与えられる。(5)1回の生産的資産の供与で貧困線以上に上昇することが困難であった場合には、追加的な助成が行われる。

以上のような事業過程において個々の受益世

帯の手助けをし、事業が円滑にいくようにするのが郡開発室、DRDAなど行政サイドの役割である。また個々の事業は、形骸化しているとはいえ、理想的にいえば「総合的な地域開発計画」、特に県および郡を地域単位とするその一環に位置づけられる必要があり、また信用供給の面では「指導銀行制度」による「県信用計画」において位置づけが与えられなければならない。

表2が1980/81年度から92/93年度までのIRDPの全インドル的な実績であり、図2が表中の事業のために動員された支出金(贈与)と信用供給の合計を卸売物価でデフレートし、1980年価格に変換して示したものである。この表および図においてはIRDPのほか、村レベルの小規模なインフラ、公共施設などの建設によって貧困層に焦点を当てて雇用を与えるタイプの貧困軽減事業であるところの、1980年から開始された「全国農村雇用事業」(National Rural

図2 IRDPとNREP+RLEGP+JRYの資金動員量*



(出所) 表2より筆者作成。

(注) *資金動員量は、卸売物価指数を使って1980年価格に変換。IRDPは表2の(a+b)、NREP+RLEGP+JRYは(c+d+e)をグラフ化したもの。

Employment Programme, 以下 NREP), 83年から開始された「農村土地無し層雇用保障事業」(Rural Landless Employment Guarantee Programme, 以下 RLEGP), および89年にこの2つが統合されてできた「ジャワハル雇用事業」(Jawahar Rozgar Yojana, 以下 JRY) も記載した。これら3つの事業はいずれもフード・フォー・ワーク的な小規模公共事業であり, IRDP タイプの事業とは性格が異なる。これらの事業のデータも記載したのは, 同じ貧困軽減事業に分類される IRDP をそれら3つの事業と比較することによって, その特色を浮かび上がらせるためである。

表2からわかるように, 1980/81年度から92/93年度までに IRDP の受益者となったのは単純累積で4225万世帯である。1991年国勢調査における平均世帯員数は5.52 (人/世帯) であるから, 単純に計算すると2億3322万人の貧困線以下農村人口が IRDP の恩恵に浴したことになる。また表3は1970年代後半から90年代前半にかけての貧困線以下人口の推定であるが, 77/78年度と83/84年度の値から内挿で81年の農村の貧困線以下人口は48.1%となる。1981年国勢調査における農村人口は5億2400万人であるから, 結

局 IRDP が本格的に始まった81年の農村部貧困線以下人口は2億5200万人と推定される。とすると単純計算では1981年時点での貧困線以下世帯の93%もの人々が92年までに IRDP の恩恵を受けた計算になり, もし IRDP によって受益者のかなりの部分が貧困線から脱すれば農村の貧困状況は根本的に, といつていいほどに改善されたはずである。しかし, 現実には1992/93年度の農村貧困線以下人口比は約42%であり, 先に述べた IRDP 事業の巨大さから考えるとその効果は感じられない。しかも農村の貧困軽減事業は IRDP だけではないことを考慮すると, そのような印象はさらに強くなる。

この計算ではもちろん人口成長, IRDP 受益者数の重複算入の可能性などは考慮しておらず, 理論的にもその効果はかなり差し引いて考えねばならない。がそれにしても以上のような単純な考察でも, 貧困軽減事業としての IRDP の経済的評価はかなり低いものとなる可能性は明らかである。実際には, 多くの問題点が IRDP に存在するのである。IRDP は政府によって大々的に宣伝された事業であり, 膨大な数の調査研究が存在する。そのすべてにあたるのは不可能であるが, まず1980年代前半に行われた2つの

表3 貧困線以下人口比

(%)

	1973/74	1977/78	1983*	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
農村	56.4	53.1	45.6	39.1	39.2	33.7	35.0	40.0	41.7	39.7	40.7
都市	49.2	47.4	42.2	40.1	38.4	36.0	37.0	37.6	37.8	37.8	36.6
合計	54.9	51.8	44.8	39.3	39.0	34.3	35.6	39.4	40.7	39.2	39.6

(出所) Planning Commission (Government of India), *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor* (Faridabad: Government of India Photolitho Press, 1993), pp.37-40/
1988/89~94/95年度: Planning Commission (Government of India), *Draft Mid-Term Appraisal of the Eighth Five Year Plan 1992-97* (New Delhi: Government of India Press, 1996), p.60.

(注) 貧困線以下人口比は, 1988/89年度以降のものも, *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor*と同じ推定法で値を算出している。*原資料のとおり。

表4 県5カ年展望計画の策定状況

州	県	県の特徴づけ	1983年3月におけるDRDAによる県5カ年展望計画の策定
アンドラ・プラデーシュ	グントウール	(c) 農業発展地域	○
アンドラ・プラデーシュ	ヴィズィアナガラム	(c) 農業発展地域	○
ビハール	サマスティプル	(g) 行政基盤貧弱	×
ビハール	パラマウ	(g) 行政基盤貧弱	×
グジャラート	ケーダー	(f) 行政基盤良	×
グジャラート	ラジコット	(f) 行政基盤良	×
ハリヤーナー	カーナル	(c) 農業発展地域	×
ハリヤーナー	ジンド	(c) 農業発展地域	×
ヒマーチャル・プラデーシュ	ウナ	(g) 行政基盤貧弱	×
ヒマーチャル・プラデーシュ	クル	(g) 行政基盤貧弱	×
ジャンムー・カシュミール	ジャンムー	(b) 丘陵地域	○
ジャンムー・カシュミール	アナントウナグ	(b) 丘陵地域	×
カルナータカ	ウツタル・カンナダ	(f) 行政基盤良	○
カルナータカ	マイソール	(f) 行政基盤良	×
ケーララ	カンナノール	(f) 行政基盤良	○
ケーララ	クイロン	(f) 行政基盤良	○
マディヤ・プラデーシュ	ジャブア	(a) 部族民地域	○
マディヤ・プラデーシュ	バスタル	(a) 部族民地域	○
マディヤ・プラデーシュ	ダモー	(g) 行政基盤貧弱	○
マディヤ・プラデーシュ	ベトウル	(g) 行政基盤貧弱	○
マハーラーシュトラ	オスマナバード	(d) 農業後進地域	×
マハーラーシュトラ	タナ	(d) 農業後進地域	×
オリッサ	コラプット	(a) 部族民地域	×
オリッサ	スデルガル	(a) 部族民地域	○
パンジャーブ	フェロスプル	(c) 農業発展地域	○
パンジャーブ	サングルール	(c) 農業発展地域	×
ラージャスターン	ビカネル	(e) 砂漠地域	○
ラージャスターン	ジョドプル	(e) 砂漠地域	×
タミル・ナードゥ	カンニャクマリ	(b) 丘陵地域	○
タミル・ナードゥ	マドゥライ	(b) 丘陵地域	○
ウツタル・プラデーシュ	スルタンプル	(d) 農業後進地域	○
ウツタル・プラデーシュ	ミルザプル	(d) 農業後進地域	×
西ベンガル	ダージリン	(b) 丘陵地域	○

(出所) Programme Evaluation Organisation (Planning Commission, Government of India), *Evaluation Report on Integrated Rural Development Programme* (New Delhi, 1985), pp.27-28.

(注) ○=Yes, ×=No。

比較的に大規模な調査報告を検討することから始めたい。

(1) 総合的地域開発計画の不在

まず、IRDP が位置づけられるべき総合的地域開発計画として、各県で5カ年展望計画がどの程度策定されたかその概要を検討してみたい。表4は計画委員会事業評価機関 (Programme Evaluation Organisation, Planning Commission) が1983年に行ったIRDPの調査、評価から各県におけるDRDAの5カ年展望計画の策定状況を示したものである。調査した33県中一応計画を策定しているのは17県であり、これらの県ではDRDAおよび指導銀行が計画策定を行い、その過程で郡開発室や県レベルの行政機関と相談して計画を作り上げたとしている。しかしながら、実際はこれらの5カ年展望計画を策定したとされるDRDAにおいても、地域に密着した住民のニーズの掘り起こしや必要とされるインフラの把握などはまともになされていないのが実態であったようで、DRDA職員などが県や郡と接触する場合もそれは単に必要なデータを得るためであり、郡や県の問題を掘り下げ、問題を解決するためではなかった。県計画の低位に位置づけられ、住民に直接関係するという意味で最も重要な性格を持つ郡レベルの計画は、単に県レベルの計画を県に含まれる郡の数で割ったものとなってしまっていると評された^(注23)。

また、1980年から82年にかけて南インドのアンドラ・プラデーシュ、タミル・ナードゥ、カルナータカ、およびケーララ州におけるIRDPの実施状況を調査した全国農村開発研究所 (National Institute of Rural Development) の報告では、表5のごとく調査した8の県のうち、5カ年展望計画を作成しているのは3県およびそれ

に含まれる郡においてのみにすぎない。しかも5カ年展望計画を作成しているところでも、「厳密にいうとこれらは展望計画とはなり得ない。というのも、当該の郡の特殊性がその郡の計画に特に組み込まれていないからである。それらの計画の性格は非常に一般的なものであって、資源のポテンシャルを把握するデータや資源利用状況のレベルの把握とその解析に基づいたものではなく、したがって最低5年の展望にもならない」^(注24)、としている。さらに県の信用計画作成については、「信用計画は、DRDAの事業部長 (Project Director) や県レベルの他の官吏によって用意される暫定的な目標値を基にして指導銀行の行員によって作成されている。アンドラ・プラデーシュ、そしておそらく他の南部諸州でも同様であろうが、県信用計画の最も大きな欠点の一つは、既成のパターンに基づく資源配分が採用されるため、IRDPの目標と、支店銀行による信用の割り振りに整合性が欠如することである」^(注25)、と述べている。つまり5カ年展望計画や指導銀行制度に基づく県信用計画の作成は、仮に作成されたとしても、その実態は県または郡の実状を的確に反映するものでなく、きわめて「一般的な」、すなわちトップ・ダウン的かつ硬直的なものでしかなかった。

以上の2つの大規模な調査は1980年代初期のものであるが、住民のニーズを実質的に意味のある形で的確に取り入れた5カ年展望計画、またはなんらかの県レベルの総合的地域開発計画の作成が困難であるという状況は、今日まで変化していないものと思われる。この点に関しては「地域に密着した住民のニーズを掘り起こし」た展望計画作成のためには行政サイドからだけでは不十分であり、パンチャーヤット制度

表5 南部州における県5カ年展望計画の策定状況

州	県	郡	5カ年展望計画の策定
アンドラ・プラデーシュ	マハブナガル		○
		ジャドチェラ ゴドワル	○ ○
	ウェスト・ゴダヴァリ		○
		ペダブラム ゴパラブラム	○ ○
タミル・ナードゥ	チャンガルパットゥ		×
		ティルカリクンドラム ショラヴァラム	×
	ダルマプリ		×
	ウタンガラ ペンナガラム		×
カルナータカ	マイソール		×
		フンスール チャマラジナガル	×
	ダルワル		×
	レネベンヌル ロン		×
ケーララ	クイロン		×
		アンチャル イティッカラ	×
	マッラブラム		○
	アングトドゥ ヴァンドール		○ ○

(出所) R. N. Tripathy, O. N. Srivastava, and D. C. Reddy, *IRDP in South India : An Evaluation* (Hyderabad : National Institute of Rural Development, 1985), pp. 107-108.

(注) 1980～82年の調査より。○=Yes, ×=No。

の活性化ということがやはり焦点とならざるを得ない。先に述べた1985年のG・V・K・ラーオの委員会報告で、パンチャーヤット制度の頂点に位置する県委員会を県レベルの開発行政の中心とすべしとする勧告は、このような状況の中で重要性を帯びてくることになった。中央政府はこの報告を受け、パンチャーヤットを再活

性化する方策を探る作業委員会をL・M・シングヴィ (Singhvi) を委員長として構成し、同委員会は1986年11月に「民主主義と開発のためのパンチャーヤット制度再活性化についての構想案」を提出している。同委員会はG・V・K・ラーオ委員会の考えを受け入れ、プランニングと開発のための統合的な行政機構が同時に「ダ

イナミズムと独立性を失いつつある自治体機関と統合されるべき」(注26)と述べている。ここで「自治体機関」とはパンチャーヤット制度のことを指すが、このような動きが、1989年5月のラジーブ・ガンディー政権によるパンチャーヤット制度整備のための憲法改正案の提出につながっていくのである。ただし、この1989年にパンチャーヤット制度改革が取り上げられたのは、総選挙直前という状況下、国民の支持を得ようとしたことがその背景にあることが注意されなければならない。1989年の場合は連邦議会の上院を通過させることに失敗しているが、そのような方向性を持つパンチャーヤット改革はラーオ会議派政権の下で92年の第73次憲法改正となって実現することになる。

以上のように、IRDP について総合的な地域開発計画というコンセプトの具体化したものである5カ年展望計画の策定は、それがたとえなされたとしても大体においてトップ・ダウン的、形式的なものでその効果は疑わしいものというのが実状であった。それゆえに単に IRDP のためだけでなく、他の諸事業をも理想的に総合する地域開発計画が策定される必要性が、その後も折に触れ繰り返し述べられることになる。例えば、1996年に発表された第8次5カ年計画中間評価草案においては、「またさまざまな貧困軽減事業、地域開発事業そして部門別事業が高度に統合される必要性が認識されてきた。このような統合は県レベルでは、資源の利用可能性や地域住民が感じる必要性に基づいて用意される、よく考え抜かれた県計画によって可能となる」(注27)、と述べられているのである。

(2) IRDP の経済評価

以上のように、貧困軽減のための単純なアプ

ローチとなった IRDP を、その実施が本格化した1980年以降を対象として評価することは、IRDP の政策理念的展開を考える上でもきわめて重要である。政策理念は実施されることによって実体化し、逆に実体化からのフィードバックによって政策理念が調整されるというサイクルの繰り返しによって、事業は展開されていくからである。IRDP の経済効果を中心に検討したい。

IRDP の経済効果をめぐっては多くの調査がなされ、多くの評価がなされてきた。個々の受益世帯の IRDP による経済効果を評価するポイントについては、大きく分けて2つの基準が論じられてきた。一つは、IRDP のもとの政策理念である受益世帯の貧困線からの脱出という基準である。このような基準を採用する場合、IRDP が「アンティヨダヤ」(Antyodaya) アプローチを採用しているということによって貧困層の中でも最貧層が受益者として優先される傾向があるため、後に説明するように、一定の所得上昇があったとしても最貧層世帯が貧困線以上に浮かび上がることは非常に困難である場合が多い。しかしたとえ貧困線を越えられなくとも、そのような所得上昇は十分意味のあるものであることも確かである。この点を考慮したのがもう一つのポイントであり、それはたとえ貧困線を脱出できなくても一定の恒常的な所得上昇があればよしとする評価基準である。実態を検討してみたい。

IRDP の実績を評価する場合、1980年代の後半以降まがりなりにも全インドを対象としてある程度の規模で調査しているのは、85年以来中央政府農村開発局 (Department of Rural Development) または後年では農村雇用省 (Ministry of

Rural Areas and Employment) が各地の社会科学研究所に依頼して行っている「IRDP 同時評価」(Concurrent Evaluation of IRDP)である(注28)。しかし、各地域の研究者が独自に行っているミクロな調査と比べると、IRDPの成果をかなり過大評価しているとの批判が強い(注29)。このような欠点が考えられるためIRDP同時評価に基づいてIRDPの問題点を探るのはリスクが伴う

が、近年の同時評価は過去の批判にこたえる形で多くの改良がその調査においてなされており、また同時評価以外には全インド規模で定期的に調査を行っているものはないので、ここでは同時評価を中心に経済的実績を検討してみたい。

表6は、1987年のIRDP同時評価を分析したものである。同一のサンプルについて複数の基準からIRDPの評価を行っているので、IRDP

表6 1987年の同時評価に基づくIRDPの実績

(%)

州	IRDP開始時の世帯年間所得が4800ルピー以下の世帯	2年度目の時点でもIRDPの生産資本が取り崩されていない世帯	2年後においてもIRDPの生産資本が取り崩されておらず、かつローンの返済に滞納がない世帯	IRDP開始時の世帯年間所得が4800ルピー以下で、2年後に貧困線6400ルピーを超えた世帯	IRDP開始時の世帯年間所得が4800ルピー以下で、2年後に貧困線6400ルピーを超え、ローンの返済に滞りがない世帯
アンドラ・プラデーシュ	58	75	34	9	1
アルナチャル・プラデーシュ	73	51	38	4	4
アッサム	27	70	6	10	2
ビハール	76	85	18	3	1
グジャラート	78	88	43	4	0
ハリヤーナー	71	46	15	0	0
ヒマーチャル・プラデーシュ	87	85	45	29	3
ジャンムー・カシュミール	97	80	50	19	0
カルナータカ	85	64	26	4	1
ケーララ	89	74	19	5	0
マディヤ・プラデーシュ	81	73	27	6	0
マハーラーシュトラ	83	69	30	10	1
オリッサ	83	68	19	7	2
パンジャブ	30	77	57	18	0
ラージャスターン	72	48	15	9	1
タミル・ナドゥ	83	63	28	3	1
ウッタール・プラデーシュ	54	79	41	5	1
西ベンガル	46	97	23	8	1
上記主要州平均	70	73	29	7	1
その他州、連邦直轄領*	53	58	28	8	5
全国平均	69	72	29	7	1

(出所) Robert V. Pulley, *Making the Poor Creditworthy : A Case Study of the Integrated Rural Development Program in India*, World Bank Discussion Papers 58 (Washington, D. C. : The World Bank, 1989), p.12.

(注) *その他州、連邦直轄領は、マニプル、メガラヤ、ナガランド、トリプラ、アンダマン・ニコバル諸島、チャンドィガル、グドラ・ナガルハベリ、デリー、ゴア、ラクシャドゥウィープ、ミゾラム、ポンディチェリー、シッキムを指す。

の多面的な評価のためには有用な表となっている。同表の評価期間にあたる第7次5カ年計画期においては、IRDP 受益世帯はアンティヨダヤ・アプローチに基づいて、まず年間所得が3500ルピー以下の世帯が優先的に選択され、次に3501ルピーから4800ルピーの世帯がその対象となる。貧困線6400ルピー以下の世帯でも4801ルピー以上の世帯は原則として受益対象とはならないこととされている^(註30)。同表の分析によれば、全国平均で69%が以上のような意味で正当な受益資格世帯である。州別で注目されるのはパンジャブ州が30%とその率が低いことであるが、これは同州では1987/88年度の農村貧困線以下人口比が12.6%^(註31)と表3の全国平均39.1%と比べて格段に低く、そのため4800ルピー以下という基準を満たす世帯がそもそもかなり少ないことに起因するものと考えられる。しかしながらアッサムのそれが27%と異常に低いのは同州の貧困線以下人口比39.4%^(註32)から考えて不正常的値と考えられ、受益者選定過程になんらかの問題があるものと推定される。

次にIRDPによって得られた生産資本の維持状況、ローンの返済状況、貧困線を越えたかどうかなどの視点からIRDPの実績を検討してみよう。まず2年度目においてもIRDPによって形成された資本が取り崩されていない世帯は、全国平均で72%となっている。これはIRDPの生産資本がかなり脆弱なものであることを考えれば、かなりよい数字と考えられる。

ここで、IRDPによって与えられた生産資本の脆弱性はIRDPの長期的な経済的意義を考える場合重要なポイントになってくるので、ミクロな事例を見ながらやや詳しく検討したい。表7、表8は同時評価で得たウツタル・プラデー

表7 ウツタル・プラデーシュにおける所得別のIRDP生産資本の保有状況 (%)

IRDP導入前の所得 (ルピー)	IRDPの生産資本を 保有する世帯の割合	
	2年後	4年後
最貧層 (0~3,500)	78	46
窮乏層 (3,501~4,800)	77	59
貧困層 (4,801~6,400)	87	64
貧困線以上 (6,401+)	94	75
総 計	82	59

(出所) 表6と同じ (p.22)。

シュ州のパネル・データの分析事例である。表7から、IRDP 導入時に所得が低いほど、時が経つにつれなんらかの理由でその生産資本を手放す確率が大きくなることがわかる。その意味でより貧困な世帯ほど脆弱である。また表8は、前表のパネル・データを用いて、IRDP 生産資本を最低4年間保持した (=1) か否 (=0) かをロジット相関分析を使って説明しようと試みたものである。分析結果によると、IRDP 生産資本は、その資本が例えば役牛などのように分割処分しやすいものでないほど、またパス・ブックを持つこと、つまり銀行、行政サイドとIRDP 受益者の関係がしっかりしているほど4年後においてもIRDPの生産資本を保持する確率は高くなっている。1987/88年度の早魃の影響も重要で、早魃の影響を深刻に受けた世帯ほど資本を取り崩す、または手放す確率が高いということも明確に示されている。また受益世帯の職業が農業労働者などで、かつIRDPを受益した時の所得が低い世帯ほど資本を取り崩す確率が高くなっていることも明白に示されている。さらにIRDPの生産資本を手に入れるため銀行、郡、その他の機関へ足を運ぶのに要した費用が高い世帯ほど、そして小学校という形での社会

表 8 ウットル・ブラデーシュにおける IRDP の生産資本の保有要因

説明変数	係数	ワルドのカイ二乗統計値	確率値	偏相関係数
切片	-3.12	2.3	.12	
IRDP以前の職業 ¹⁾	1.17	9	.003	.15
IRDP以前の所得層 ²⁾	.0003	8.5	.003	.15
資本の分割処分のしやすさ ³⁾	-2.4	24	.0000	.28
パス・ブックを持つ(=1)か、否(=0)か ⁴⁾	1.4	13	.0002	.2
1987/88年度の旱魃の影響 ⁵⁾	-5.5	10	.001	.17
投資にかかった費用 ⁶⁾	-.02	8	.004	.15
小学校の存在 ⁷⁾	.06	6.7	.009	.13
ローン返済を滞納する傾向がある村(=1)か、否(=0)か ⁸⁾	-.84	4.5	.03	.09
市場への近接度(日数)	.52	4.3	.04	.09

(出所) 表6と同じ(p.23)。

- (注) (1) ロジット相関分析：被説明変数はIRDPの生産資本を最低4年間保持した(=1)か否(=0)か。
 (2) モデルのカイ二乗統計値=78。確率値=.0000。重相関係数=.45。ソマーズの係数(d_{yx})=.67。
 (3) 観測世帯数=219世帯。うち、4年後においてもIRDPの生産資本を保持していた世帯=「1」(134世帯) / 4年後の時点で同生産資本を取り崩していた世帯=「0」(85世帯)。
 (4) 1) 農業労働者および零細農民の場合「0」、その他の場合「1」。
 2) 「最貧層、窮乏層、貧困層、貧困線以上」の4段階分類(表7参照)。
 3) 生産資本が非常に分割処理されやすいもの、例えば役牛、家畜、農具などの場合「1」、その他の場合「0」。
 4) 「パス・ブック」とはIRDPの事務処理過程を記載した手帳。
 5) 1987年6~7月における平年降水量からの偏差。
 6) IRDPの生産資本を手に入れるため銀行、郡、その他の機関へ足を運ぶのに要した費用。
 7) 当該県で10万人当たりの小学校数。
 8) 最初の2年の間40%以上の受益世帯がなんら返済を行っていない返済滞納村。

インフラが整備されていない地域に位置する世帯ほど、生産資本を取り崩す確率が高いことが示されている。いずれにせよ IRDP によって与えられる生産資本はかなり脆弱なもので、特に農業労働者世帯など、より貧困な世帯ほど脆弱性が顕著に増大することは明らかである。この分析結果はアンティヨグヤ・アプローチに対して基本的な疑問を抱かせるものとなっている。

このような IRDP 生産資本の性格はウットル・ブラデーシュ州においてのみならず、他の多くの州においても当てはまるものと思われる(注33)。このような IRDP 生産資産の脆弱性を考慮すると、IRDP 生産資本を保持し続けると

ということが IRDP が成功する(または失敗しない)基本的な指標となる。一方金融機関から見れば、ローンの返済に遅滞がないということが IRDP が事業として恒常的に維持される基本的な条件と考えられる。表6にもどってこの2点をあわせて検討してみたい。

表6の左から第3列目は、IRDP の生産資本が最低2年間は保持され、かつ、ローンの返済においても滞納のない世帯の割合である(注34)。それは29%という低い値である。IRDP が事業として維持される基本的な条件を満たす世帯が全体の約3割しかないということは、事業の経済性に決定的な疑問を投げかけるものであ

る。さらに厳しい基準から検討してみよう。左から第4列目が示すところによると、IRDPの受益世帯として選択された時に年間所得が4800ルピー以下であったが、2年後には貧困線である6400ルピーを超えた世帯は7%にすぎない。また第5列では、IRDP受益世帯として選択された時の年間所得が4800ルピー以下で、2年後に貧困線6400ルピーを超え、かつローンの返済に滞納がない世帯の割合は全体の1%にすぎないことが示される。

以上の検討から、IRDPが金融機関から見ても個々の世帯から見ても最低限事業として恒常的に成り立つ事例は全体の29%、貧困線を超えたという公式の目標を満たした事例が7%ということになる。いずれにせよ、受益世帯レベルでのIRDPの評価は厳しいものにならざるを得

ない。IRDPが改定「20項目プログラム」に含まれて貧困追放のための主要事業として大々的に喧伝された翌年1983年2月の予算演説において、プラナブ・ムケルジー (Pranab Mukherjee) 大蔵大臣はIRDPによって300万世帯が貧困線から脱出できると豪語したが、80年代以降の実績は豪語した値の数パーセントにすぎないものでしかなかったのである^(注35)。

以上のようなIRDPの世帯レベルの実態は、IRDPの資金のリサイクルが円滑に行われられないという事態につながる。表9は主な州のIRDPローンの滞納率を示したものである。補助金部分を滞納率の計算に入れない、一般的な意味でのローン滞納率を計算した場合、これら主要州全体の滞納率は68%という非常に悪い値となっている^(注36)。州の中でも特に滞納率が高いのは、

表9 主要な州のIRDPローンの滞納率

(%)

州	ローン返済率の計算において補助金部分を元本として計算に組み入れている割合	補助金部分を元本として計算に組み入れた場合のローン滞納率	補助金部分を元本として計算に組み入れない場合のローン滞納率
ハリヤーナー	100	20	63
タミル・ナードゥ	100	44	83
ビハール	100	0	78
オリッサ	97	35	73
マハーラーシュトラ	92	40	67
グジャラート	90	25	69
カルナータカ	62	53	84
マディヤ・プラデーシュ	62	0	68
パンジャブ	44	39	64
アンドラ・プラデーシュ	30	47	64
ウッタル・プラデーシュ	30	40	63
アッサム	25	43	76
ラージャスターン	4	59	62
西ベンガル	1	40	41
ケーララ	0	51	51
総計		38	68

(出所) 表6と同じ (p.36)。

カルナータカ、タミル・ナードゥ、ビハール、アッサムなどであり、逆に比較的低いのは西ベンガル、ケーララである。IRDPのローン部分が円滑に回収されない理由はいろいろあるが、1987年の同時評価では、全国平均で、IRDP生産資本からの所得が不十分という理由が最も多く54%、返済スケジュールが厳しすぎるといふ答えが33%、病気など予測不能な事態のためという理由が10%、その他3%となっている(注37)。また同時評価では取り上げられていないが、近年農業ローン業務が著しく政治化し、農業ローンの債務取り消し、つまり農業ローンの棒引が頻繁に行われることが悪影響を及ぼし(注38)、IRDPのローンにおいても政府による債務取り消しへの期待が広がり、それがゆえにローンの返済に積極的でないという状況も見られる。

さて、生産資本からの所得が不十分という理由の詳細は同時評価からは明らかでないが、受益世帯側に問題がある場合最も重要なポイントは、受益世帯にIRDPの生産資本を有効に活用する能力がないか、または当該世帯の置かれている経済環境下で有効に運営されないような事業が選択された場合であろう。受益世帯の経済的能力については前に明らかにしたように、より貧しい世帯ほど数年でIRDP生産資本の取り崩しが起きやすい、という脆弱性が指摘される。一方経済環境の問題に関しては、多くの研究で、経済的、行政的インフラの整った地域でこそIRDPは成功する確率が高いということが示されており(注39)、インフラの重要性が指摘される。

経済的要因とは別に、政治的・行政的要因もIRDPのパフォーマンスに大きな影響を及ぼす。政治がIRDPの過程に介入する例としては、表6で原則として本来その対象とはならないは

ずの世帯年間所得が4800ルピーを超える世帯が3割も選択されていることがあげられよう。これは貧困世帯調査の不備という要因のほかに、受益世帯は村の全体会で選ばれるべしとする公正原則に反して、パンチャーヤットや末端役人の絡む地方政治の影響のため、村の既得権益層と密接な関係を持つものが選ばれる傾向にあることを示すものである。そのような政治化は事業の放漫な運営につながりやすく、事業の効果的な運用を阻害する傾向にある。

一方、実施機関サイドでIRDPの成功、つまり恒常的な所得の上昇、を十分に効率的に支援できないのは、先に述べた実質的に意味のある総合的・地域開発計画の不在という問題のほかに、官僚制に特有の形式主義およびそれに密接に関連する遅滞、腐敗などの問題などがあげられよう(注40)。この3つの問題は三位一体の問題であり、事業の実施過程で既得権益層が牛耳る地方政治と密接に関連する傾向にある。その規模は問題の性質上明らかになることは稀であるが、相当に根深く深刻な問題となっていると見られる。かなり多くの場合、実際に受益世帯に届く生産資本は帳簿上支払われた金額を下回るものしか届かないということが起こる。その差は一般に「漏洩」(leakage)といわれる(注41)。漏洩はさまざまなレベルで起こるが農村開発という性質上、州政府レベルでより根深い問題となっており、多くの場でそのことが取り上げられている。例えば、中央の農村開発局は、「明らかに腐敗や行政の不正行為を減らす断固たる努力が州政府には欠けており、そのため政府資金の不正使用が止まない」(注42)、と述べている。もっとも左翼戦線下の西ベンガル州などこの点では高く評価されている州もあり(注43)、州政府の性

格によってそのような欠陥の程度はかなり異なる。

以上のように、いずれにせよ全体的に見れば IRDP の資金運用の効率は極端に低いもので、この点において IRDP の経済的存続価値に対する疑問が集約される。このような IRDP の経済的評価は、1990年代に入ってもほとんど変わらない。

表10は、1992年9月から93年2月までの期間に実施された同時評価による受益世帯の所得上昇を示したものである。表中の受益者は1989年1月から同年12月までの間に IRDP を受け、かつ IRDP を開始した時の世帯年間所得が6400ルピー以下であった世帯である。したがって、調査対象世帯は IRDP を開始してから約3年ほどたった世帯ということになる。1991/92年度価格で1万1000ルピーが貧困線にあたるが、IRDP を受けてから3年でその貧困線を越えることができた世帯は全インドレベルで8.6%にしかない。また6400ルピーという線を超えた世帯も42.1%にしかない。1世帯当たり平均の贈与が、第1次部門で2317ルピー、第2次部門で1989ルピー、第3次部門では2242ルピーであり、また供与された1世帯当たり平均の信用は第1次部門で4525ルピー、第2次部門で3915ルピー、第3次部門では4893ルピーである^(注44)。つまり平均すると1世帯当たり約6000ルピーから7000ルピーもの資源が動員されているのに対し、貧困線を脱出できたものの割合はごく小部分で、1987年の同時評価とほとんど同じ結果となっている。物価上昇によって名目的な資金動員量などには変化はあるものの、全体として見ればその実績には大きな改善はないと見るべきであろう。

以上 IRDP の経済評価を検討してきたが、IRDP のパフォーマンスの低さがもたらすものは結局、補助金の浪費であり、また制度金融への悪影響である。IRDP に対する補助金が全計画支出に対して占める割合は、第6次5カ年計画期(1980~85年)で約4.3%、第7次5カ年計画期(85~90年)で約3.9%であった^(注45)。全計画支出の約4%のかなりの部分が浪費される可能性は、経済的視点から無視できないものである。しかし、より深刻な問題は制度金融に対する悪影響であろう。1989年に提出されたインド準備銀行の「農業信用検討委員会報告書」から、IRDP の銀行制度に対する影響を検討してみよう。

同報告書は IRDP ローンについて以下のように述べている。(1) IRDP ローンの返済滞納が特に商業銀行のローンの場合に多く、支店レベルで返済滞納を防ぐなんらかの機構を設けるべきである。(2) IRDP ローンが回収不能に陥る大きな理由は、所得創出効果が小さいことと返済スケジュールが厳しすぎることで、さらに創出された所得も家計の抜き差しならぬ消費要求や他の私的負債の支払いのために支出される傾向にあることである。このことを考えれば、IRDP のローンに消費ローンを組み入れるべきである。(3) IRDP は小額ローンを多数取り扱うことになり、それを扱うための支店の作業量とコストが膨大なものとなる。さらに返済滞納を監視、フォローアップする場合はそれはさらに大きなものとなり、このため特に農村部の支店ではスタッフの数が少ないという苦情が多い。(4) 銀行は IRDP のローンを上から押しつけられたターゲットとしてしか見ておらず、通常の銀行取引で要求される規範を守る必要性を一般に意識せず、郡開発官(Block Development Officer) から送ら

表10 1993年の同時評価によるIRDP受益者の所得上昇

州	%	
	年間の世帯所得が6400ルピーを超えた世帯	年間の世帯所得が1万1000ルピー(=貧困線)を超えた世帯
アンドラ・プラデーシュ	51.20	17.47
アルナチャル・プラデーシュ	9.82	0.00
アッサム	33.47	8.37
ビハール	50.44	5.31
ゴア	34.21	15.79
グジャラート	49.66	1.38
ハリヤーナー	47.40	8.44
ヒマーチャル・プラデーシュ	61.69	16.88
ジャンムー・カシュミール	70.78	20.78
カルナータカ	33.33	3.51
ケーララ	23.65	4.93
マディヤ・プラデーシュ	27.17	3.36
マハーラーシュトラ	42.86	9.52
マニプル	35.96	1.75
メガラヤ	29.00	10.00
ミゾラム	68.89	15.56
ナガランド	29.46	1.79
オリッサ	31.67	1.67
パンジャープ	74.60	34.92
ラージャスターン	35.97	6.83
タミル・ナードゥ	30.09	0.93
トリプラ	33.85	6.15
ウツタル・プラデーシュ	60.05	16.30
西ベンガル	53.41	16.48
アンダマン・ニコバル諸島	21.05	2.63
チャンディガル	33.33	0.00
ダマン・ディウ	53.57	7.14
ラクシャドゥウィープ	33.33	33.33
ボンディチェリー	79.17	20.83
全インド	42.10	8.63

(出所) Ministry of Areas and Employment (Government of India), *Concurrent Evaluation of Integrated Rural Development Programme (September '92-February '93)* (Coimbatore : Government of India Press, 1995), p.81.

(注) ここでのIRDP受益者とは1989年1月から12月の期間中に受益した世帯で、IRDPを開始したときの世帯年間所得が6400ルピー以下であった世帯のみ。彼らが1992年9月から93年2月までにどれだけ所得増大があったかを調査。サンプル数は明示されていないが、全サンプルが1万8500で、そのうち上記期間中に受益した世帯が48.87%、また6001ルピー以上の所得世帯が1.02%であるから、8949世帯が調査サンプル数と推定される。

れてくる (IRDP の) 申し込みのほとんどすべてを許可する。このように案件の評価がなおざりにされる結果、貸し付けの質が低下することになる。(5)銀行にとってはローンを生産的に利用しうる貧困世帯とそうでない世帯を区別することが難しく、結果として、ローンの活用能力、返済能力に関係なくローンが与えられることになる。(6)IRDP ローンの著しい増加によって開発計画と密接に関係する計画的貸し付けの概念は形骸化され、単なる自動貸し付けとなり、多くの銀行は農村ローンの貸し付け目標をこなすため行政から持ち込まれた案件に頼るなど安易な方向に向かう^(注46)。

要するに、IRDP は経済性のない小口の融資であって業務量が多く、コストがかかり、返済滞納などの問題が大きいにもかかわらず、政策的に上から押しつけられた事業のため引き受けざるを得ず、そのため士気が低下し、単に機械的に目標値をこなすだけのものになっているということである。このような状況は農村の制度金融部門に大きな負担を課すものであることは明らかで、そのため同委員会報告は貧困緩和事業の中でも、そのような欠陥が出にくい、村レベルの小規模公共事業で雇用を与えるタイプの事業をより重視すべきと勧告している。すなわち、「われわれは、IRDP のような自営型の事業の規模を相対的に抑えて、ジャワハル雇用事業のような賃金雇用の事業を拡大することを強く勧告する」と述べている^(注47)。このような方向性は、行政サイドでも次第に意識されてきたことは明らかである。1996年に提出された第8次5カ年計画中間評価草案は、以下のように述べるに至っている。すなわち、IRDP は「“銀行の信用によって補助された補助金ベースの事

業”というよりは、“補助金部分を要素として持つ信用ベースの自営事業”と見なされるべきであって、また、それは供給サイドからではなく需要サイドから位置づけられるべきで、目標として受益者数を強調するだけのものと見なされるべきではない」と述べた^(注48)。つまり量より質への転換が要求されたのであった。

以上のように、評価が甘いとされる IRDP 同時評価に基づいても、経済的評価は厳しいものにならざるを得ない。しかし、経済的には問題が多く非常に非効率な事業とはいえ、中央政府の指導によってそれまで無視されてきた最貧困層にこれだけの規模でいくばくかの経済的機会が与えられたことは独立以来かつてなく、この点は評価されるべきと思われる^(注49)。というのも、IRDP の受益世帯の多くが受益者となったことによって社会的地位の上昇感を意識しているからである。例えば前出の1985年の計画委員会の事業評価機関や全国農村開発研究所の報告書によると IRDP 受益者のそれぞれ64%、71%がなんらかの社会的地位の上昇感を報告しているのである^(注50)。このような社会的地位の上昇感は、政治的社会的にも弱者である農村の貧困層の政治、社会意識を高め、長期的に見ればインド政治社会の底辺レベルからの政治社会、および経済の変動の要因ともなる可能性も考えられ、この点においては暫定的ではあるが一応ポジティブな評価を与えてもよいのではないかと思われるのである。

(3) IRDP の変容と政治、行政過程

IRDP はその規模の大きさゆえに多くの研究者の研究対象となり、また政府も同時評価などでその実績の評価を行ってきたことは前に述べた。そのような評価はいわば現場からのフィー

ド・バックであり、IRDPになんらかの変容を求めインセンティブとなった。IRDPが本格的に実施されて以降の事業の変容と、政治、行政過程について簡単に触れてみたい。まず、1980年前後にIRDPの質的改善のために導入された2つの下位事業について述べる。

IRDPが成功するには、生産的資本を持たせると同時に、それを活用する農業、畜産、工芸、マーケティングなどの技術を身につけさせる必要があることはいうまでもない。特に農村貧困層の青年に技術を身につけさせた上でIRDPの援助を与えることは、IRDPの生産資本を有効に活用する上で重要と考えられた。このような目的のためにIRDPの下位事業として1979年8月から開始されたのが「農村青年の自営業のための訓練」(Training of Rural Youth for Self Employment, 以下TRYSEM)事業である。TRYSEMの対象は原則として18歳から35歳までの貧困線以下の農村の青年である。そのうち最低50%は指定カーストまたは指定部族に属する青年でなければならず、同時に最低40%は女性でなければならない(注51)。

また、IRDPの下位事業としてはUNICEFの援助を受けて1982/83年度から開始された「農村部における女性と児童の発展」(Development of Women and Children in Rural Area, 以下DWCRA)事業も重要である(注52)。これは、貧困線以下世帯の女性をなんらかの自営業において自立させようという事業である。DWCRAの特徴は、裁縫、手工芸、畜産などの事業をさせる場合、IRDPでは世帯が単位となるのに対してDWCRAでは貧困線以下世帯の女性を10~15人程度集めて組織したグループが単位となることである。そのグループの個々のメンバーには

IRDPで通常与えられる補助金とローンが支給され、さらに回転資金1万5000ルピーが補助金として、中央政府、州政府、UNICEFが平等に負担する形で与えられる(注53)。

これら2つの下位事業はIRDPの目標をより効率的に達成するために導入されたものであるが、1992年の同時評価によるとIRDP受益世帯で同時にTRYSEMの受益者となったのは全体の3.29%、同じく同時にDWCRAの受益者となったのは2.13%にすぎず、全体として見れば大きなインパクトはないといっただろう(注54)。つまり第6次5カ年計画期にあたる1980年代前半までに、IRDPの質的改善としてTRYSEMやDWCRAが導入されたものの、IRDP全体の中でその比重はきわめて限られたものでしかなかったといえる。むしろ1980年代前半は図2のIRDPの資金量の急速な伸びが示すように、基本的には量的拡大が特徴となる時期である。そこで1980年代前半にIRDPの急速な量的拡大が生じた要因を、事業の政策展開に焦点を当てて考えてみたい。具体的には中央から州に出される「通達」(circular)を分析することによって政策展開の特徴を検討し、そのような量的拡大の背景となった要因を探ってみたい。

一般に中央助成事業(Centrally Sponsored Programme)は行政的、人的には州政府の事業であるが、財政的には中央政府に依存するところが大きく(多くの場合中央政府と州政府が半々で財政補助する)、そのため中央政府は州政府にさまざまな通達を出すことによって事業を強く規制している。IRDPの場合にも多くの通達が州政府に出されている。その内容は例えば、IRDP関係の機構のあり方、報告書の作成の仕方、など多種多様であり、全体として見るとかなり

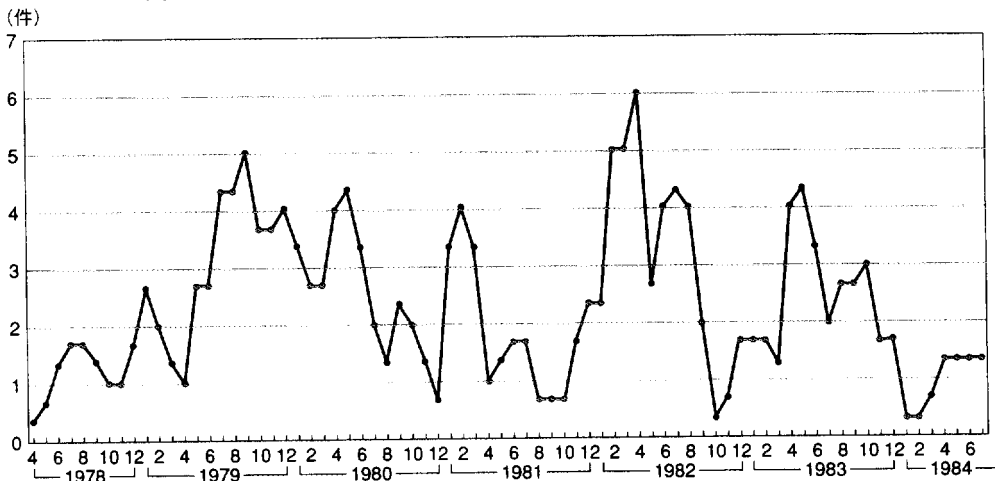
包括的なもので、それがゆえに大きな規制力が発揮され、全国一律に画一的な行政が行われる仕組みを提供するものとなっている。その意味で、IRDP 行政の内実の大きな部分は、このような中央からの通達によるトップ・ダウン的な指示によって占められるといっても過言ではない。したがって、通達が出される頻度がいかなる変数によって規定されているかを調べれば、IRDP の政策・行政展開を規定する大まかな要因が特定できるものと考えられる。

図3は、農村開発省 (Ministry of Rural Development) が編集した1978年4月から84年7月までの「重要通達集」から、月ごとの通達の件数を示したものである。通達集は重要な通達だけを編集したものであるため、これに含まれない通達もあるものと思われるが、通達が出される頻度のおおよその傾向を把握するためには十分

なものと思われる。実際のデータは月ごとの通達の件数が少なく、それをそのまま図示したのでは潜在的なパターンを浮かび上がらせるのが難しい。そこで、通達が出されるパターンを把握するため、当該月およびその前後の月をあわせた3カ月移動平均を算出し示した。

グラフからは大きく分けて2つのパターンが読み取れる。一つは、予算編成サイクルや5カ年計画の策定という「通常」の行政・政治過程に対応する循環パターンである。予算については通常2月末から4、5月にかけて行われる予算国会において承認され、それに応じて中央政府の政策決定過程が展開される。したがって、予算審議終了後の数カ月間に新しい通達が多く出されるはずである。図において、毎年ほぼ5月から8月ごろにかけて通達が出される頻度かなり高くなるのは、この予算循環に対応した

図3 IRDP について出された重要通達件数 (前後3カ月移動平均)



(出所) Ministry of Rural Development (Government of India), *Important Circulars on Integrated Rural Development Programme (IRDP) (Prior to October 2, 1980) Vol. II* (New Delhi: Vecon Printers, 1983)/Ministry of Rural Development (Government of India), *Important Circulars on Integrated Rural Development Programme (Issued since 2-10-1980)* (New Delhi: Government of India Press, 1982)/Ministry of Rural Development (Government of India), *Important Circulars on Integrated Rural Development Programme (Issued since 7-7-1982) Vol. III* (New Delhi: Government of India Press, 1985) より筆者作成。

ものであると考えられる。また1981年1月から3月にかけての通達のピークは、81年1月に第6次5カ年計画が発表されたことに対応するものであると考えられる。

もう一つのパターンは、政治的動きに対応するパターンである。図で1979年5月から80年1月まで通達が出される頻度が非常に高くなっているのは、一つは予算循環パターンのためであるが、もう一つは79年7月から同年末までチャラン・シンが首相となったことに密接に関連していると思われる。チャラン・シンは農業、農村事業を強調した首相でそのことがIRDPの政策展開を加速し、通達の増大につながったという側面が認められる。一方1982年2月から4月にかけてのピークは、82年1月に改定「20項目プログラム」へのIRDPの組み入れという政治的展開に関連したピークと考えられるのである。以上の要因がどの程度統計的に確認できるか回帰分析を用いて検証してみたのが表11である

る(注55)。

表の各説明変数は、各要因の影響があると考ええる期間(月)をダミー変数で代表させたものである。各要因の影響が継続する期間は、チャラン・シンが首相であったことを表す変数の場合にはその在任期間を、その他の変数の場合には各要因が発生してから4カ月をその要因の影響が継続する期間とした。4カ月というのは多分に恣意的な設定である。表の確率値(P値)を検討すると、4つの説明変数とも統計的有意性が確認できる。さらに4つの変数を比較してみると、1979年のチャラン・シンの首相就任と82年の改定「20項目プログラム」という要因が、きわめて明瞭に通達の頻度を増加させていることがわかる。それに比べて1981年の第6次5カ年計画の発表や、毎年の予算は、5%レベルで統計的有意性は確認できるとはいえ、その影響は比較的に小さいものである。つまりIRDPの政策過程は、予算編成や5カ年計画の策定とい

表11 IRDPの通達頻度を定める要因

説明変数(ダミー変数)	偏回帰係数	標準偏回帰係数	F値	t値	P値	判定	標準誤差	偏相関
予算(毎年5～8月)	0.632	0.2228	5.61	2.37	0.0206	*	0.267	0.271
チャラン・シン(1979年7～12月)	2.275	0.4517	24.41	4.94	0.0000	**	0.461	0.506
第6次5カ年計画(1981年1～4月)	1.236	0.2032	4.78	2.19	0.0321	*	0.566	0.251
改定「20項目プログラム」(1982年1～4月)	2.903	0.4771	26.35	5.13	0.0000	**	0.566	0.520
定数項	1.680		93.29	9.66	0.0000	**	0.174	

精度

決定係数	0.414
修正済決定係数	0.381
重相関係数	0.643
修正済重相関係数	0.617
ダービン=ワトソン比	0.891

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	平均平方	F値	P値
回帰変動	58.02	4	14.505	12.523	0.0000
誤差変動	82.24	71	1.158		
全体変動	140.26	75			

(出所) 筆者作成。

(注) 被説明変数=3カ月移動平均重要通達件数。

**1%有意, *5%有意。

った「通常」の政策過程よりも、チャラン・シンの首相就任や改定「20項目プログラム」といった政治性が強い要因によってより影響されたのである。その意味で中央レベルでは、IRDPは少なくとも1984年までは政治性が非常に強い事業であったといえよう^(注56)。このような大きな政治的インプットの存在が、1980年代前半にIRDPが急速に量的拡大をとげる基本的要因であったことは認められてよいであろう。

さて、図2からわかるように、IRDPの拡大基調は1980年代後半になると頭打ちとなり、実質的に80年代末以降、逆に減少傾向となる。政策理念の重点が量的拡大から離れていったということが、この図からもいえるのである。そしてそのような減少傾向と並行して、1990年代にはIRDP本体に関して大きな改善点がいくつかあった。例えば、従来IRDPの生産資本は行政および銀行などの信用機関で構成する「購入委員会」(Purchase Committee)が受益者の代わりに購入し、現物で受益者に引き渡していたが、1991/92年度からは各県の半数の郡で購入委員会が廃止され、受益者に直接現金が支払われる方式(Cash Disbursement Scheme)が採用されるようになったのもその一つである^(注57)。従来は受益者への現金直接支給によってIRDPの資金が生産目的以外に使われたり、腐敗のもとになることが懸念されたため現物で手渡すということが原則であったのだが、それは経済的にはほとんど意味のないものであることが次第に認識されてきたからである。受益者は現金で支給されることによって、消費目的も含め多様な選択肢の中から最適な使用法を選択すると考えられた。また前に述べたように、経済的に見れば問題の多かったアンティヨダヤ・アプローチは

1980年代後半からその問題点が指摘され^(注58)、現在は廃止されている^(注59)。

このようないわば質的改善が、1990年以降のIRDPの変容の特徴といえるであろう。つまり1980年代末以降のIRDPの変容は、量より質の重視であるといつてよい。それは一方では、IRDPの政策理念的プライオリティが貧困軽減事業の中で相対的に低下し、他のタイプ、特にジャワハル雇用事業のプライオリティが上昇するということを意味した。それは図2に明らかである。同事業は1989年の総選挙直前にラジーブ・ガンディー政権によって大々的に発表されたことからわかるように、貧困な選挙民の関心を買うための事業であった。つまり、1980年代末までに明らかになったIRDPのさまざまな限界の認識とともに、そのような政治の動きが対貧困者層向けの政策理念の力点をIRDPからジャワハル雇用事業にシフトさせたといつてよいのである。

(注1) Ministry of Rural Development (Government of India), *Important Circulars on Integrated Rural Development Programme (Issued since 2-10-1980)* (New Delhi: Government of India Press, 1982), p. 1.

(注2) Ibid., p. 5. 州によっては名称は“District Rural Development Societies”の場合もある。

(注3) IRDPの場合、資金の分担割合は中央と州で50:50であるので、残りの半分の資金は州政府からDRDAに交付される。この比率は維持されなければならないため、どちらかの交付が遅いとDRDAの受益者への交付も遅くなる。

(注4) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Manual for IRDP and Allied Programmes of TRYS-EM & DW CRA* (New Delhi: Government of India Text-books Press, 1991), p. 5.

(注5) Planning Commission (Government of India), *Sixth Five Year Plan 1980-85* (New Delhi:

Government of India Press, 1981), p. 170.

(注6) Department of Economic Affairs (Ministry of Finance, Government of India), *Budget Speeches of Union Finance Minister 1947-48 to 1990-91* (New Delhi, 1990), p. 486.

(注7) Planning Commission (Government of India), *Sixth Five Year Plan 1980-85*, p. 170.

(注8) Ibid., pp. 170-171.

(注9) Ibid., p. 170.

(注10) "PM Presents a Recast 20-Point Programme of the Emergency," *Indian Express* (New Delhi), January 14, 1982.

(注11) Reserve Bank of India, *Report of the Committee to Review Arrangements for Institutional Credit for Agriculture and Rural Development (CR-AFICARD)* (Bombay: The Examiner Press, 1981), pp. 182, 183, 194.

(注12) Planning Commission (Government of India), *Seventh Five Year Plan 1985-90 Vol. II* (New Delhi: Government of India Press, 1985), p. 50.

(注13) M. C. Shah ed., *Rajiv Gandhi in Parliament* (Delhi: Shipra, 1991), p. 40.

(注14) 以下の研究によればパンジャブ州では、さまざまなレベルにおける腐敗、行政的非効率性にもかかわらず、IRDPは一定のインパクトを与えているようである。その一定の成功は同州の経済、インフラの先進性によるところが大きいと思われる。R. K. Mahajan, *Integrated Rural Development Programme: A Study of Problems and Prospects in Punjab* (New Delhi: Concept Pub., 1991)。一般的には以下を参照。Indira Hirway, "Reshaping IRDP—Some Issues," *Economic and Political Weekly*, June 25, 1988, p. A-90/C. H. Hanumantha Rao, "Integrating Poverty Alleviation Programmes with Development Strategies—Indian Experience," *Economic and Political Weekly*, November 28, 1992.

(注15) Planning Commission (Government of India), *Seventh Five Year Plan 1985-90 Vol. II*, pp. 50-51.

(注16) Planning Commission (Government of India), *Report of the Working Group on District Planning Vol. I* (Faridabad: Government of India

Press, 1984), p. 22.

(注17) Ibid.

(注18) Ibid., p. 84.

(注19) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Report of the Existing Administrative Arrangements for Rural Development and Poverty Alleviation Programmes (CAARD)* (New Delhi: Bengal Offset Works, 1985), p. 27.

(注20) Ibid., p. 45.

(注21) G・V・K・ラーオ委員会の批判的検討として以下を参照。Sandeep Bagchee, "Poverty Alleviation Programmes in Seventh Plan," *Economic and Political Weekly*, January 24, 1987.

(注22) Planning Commission (Government of India), *Seventh Five Year Plan 1985-90 Vol. II*, p. 53/ Planning Commission (Government of India), *Eighth Five Year Plan 1992-97 Vol. II* (Faridabad: Government of India Photolitho Press, 1992), p. 48.

(注23) Programme Evaluation Organisation (Planning Commission, Government of India), *Evaluation Report on Integrated Rural Development Programme* (New Delhi, 1985), p. 24.

(注24) R. N. Tripathy, O. N. Srivastava, and D. C. Reddy, *IRDP in South India: An Evaluation* (Hyderabad: National Institute of Rural Development, 1985), p. 105.

(注25) Ibid.

(注26) Committee for the Concept Paper on Panchayati Raj Institutions (C. C. P. P. R. I.), *A Draft Concept Paper on Revitalisation of Panchayati Raj Institutions for Democracy and Development* (New Delhi: Department of Rural Development [Ministry of Agriculture, Government of India], 1986), p. 12.

(注27) Planning Commission (Government of India), *Draft Mid-Term Appraisal of the Eighth Five Year Plan 1992-97* (New Delhi: Government of India Press, 1996), p. 91.

(注28) IRDP同時評価は、第6次5カ年計画においてIRDPが厳しく批判されたことから、そのような批判にこたえるために第7次計画において導入されたものである。

(注29) IRDP の評価で、すべての州政府をカバーし、まがりなりにも全インド規模で調査を行っているのは「IRDP 同時評価」のみである。しかし、各地域の研究者が独自に行っているミクロな調査と比べると、IRDP の成果をかなり過大評価している可能性が高い。同調査のデータに基づく論文も同様な限界を持つように思われる。例えば、C. H. Hanumantha Rao and P. Rangaswamy, "Efficiency of Investment in IRDP: A Study of Uttar Pradesh," *Economic and Political Weekly*, June 25, 1988. 過大評価の指摘として例えば、Goutam K. Sarkar, *Agriculture and Rural Transformation in India* (Calcutta: Oxford University Press, 1995), pp. 74-75.

(注30) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Concurrent Evaluation of IRDP: The Main Findings of the Survey for January 1987-June 1987* (New Delhi: Aravali Printers & Publishers, 1987), p. 42.

(注31) Planning Commission (Government of India), *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor* (Faridabad: Government of India Photolitho Press, 1993), p. 40.

(注32) Ibid.

(注33) 例えば以下の指摘を参照。Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *National Seminar on Poverty Alleviation Programmes* (New Delhi, 1988), p. 91.

(注34) IRDP のローンの返済完了期限は3年以上に設定するよう中央では指導している。返済がスケジュールどおりにいかず遅延している場合でも、それが即、返済される見込みのない不良債務であるということはない。インド準備銀行によると滞納額のかなりの部分は返済されるものであるという。実態としてIRDPの返済滞納額のうちどれだけが不良債務化しているかは定かではない。インド準備銀行はIRDPへの融資も含む農業信用残高の5.1%を不良債権と推定している。Reserve Bank of India, *Report of the Agricultural Credit Review Committee: A Review of the Agricultural Credit System in India* (Bombay: Mona Printers, 1989), p. 597.

(注35) プラナブ・ムケルジー大蔵大臣の1983年2月28日の予算演説から。Department of Economic Affairs (Ministry of Finance, Government of

India), *Budget Speeches of Union Finance Minister 1947-48 to 1990-91*, p. 514.

(注36) 農村開発局(またはその後身の省庁)の発表する同時評価報告書の滞納率(overdues)は、問題がある。一つの問題は、多くの金融機関でIRDPのローンに対しリスケジュールを行っていること、そしてより大きな問題は、政府からの補助金部分を名目的にローンとして扱い、ローンの返済率を計算する際にその補助金部分を返済されたローンとして計算する機関が多いことである。これらの操作のため見せかけの返済率は同報告書ではかなりよくなっているが、それは実態を反映するものではない。Robert V. Pulley, *Making the Poor Creditworthy: A Case Study of the Integrated Rural Development Program in India*, World Bank Discussion Papers 58 (Washington, D. C.: The World Bank, 1989), p. 35.

(注37) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Concurrent Evaluation of IRDP: The Main Findings of the Survey for January 1987-December 1987* (New Delhi: A. J. Printers, 1988), p. 172.

(注38) Reserve Bank of India, *Report of the Agricultural . . .*, p. 571.

(注39) K. Subbarao, "Regional Variations in Impact of Anti-Poverty Programmes: A Review of Evidence," *Economic and Political Weekly*, October 26, 1985/V. S. Vyas and Pradeep Bhargava, "Special Articles—An Overview," *Economic and Political Weekly*, October 14-21, 1995, p. 2564.

(注40) 官僚制の形式主義、腐敗のウツタル・ブラデーシュ州の例については、Norio Kondo, *Bureaucratic and Social Aspects of Development Administration in the Field: A Case Study of a District in Northern India* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1992).

(注41) またIRDPに関する腐敗、非効率の問題などを含めた全般的レビューに関しては例えば以下を参照。Sukhdev Singh, *IRDP and District Development: Role and Implementation of DRDA Schemes* (New Delhi: Deep & Deep Publications, 1994), pp. 67-70/Sarkar, *Agriculture and Rural Transformation . . .*, pp. 78-80. 各地のIRDPの政治行政過程における非効率性、形式主義、腐敗の事例につい

ては例えば以下を参照。Shiviah et al., *Field-Level Implementation of Rural Development Programmes: A Case Study with Reference to IRDP* (Hyderabad: National Institute of Rural Development, 1985), pp. 117-120/T. R. Ramaswamy, "Implementation of Integrated Rural Development Programme in Thanjavur District, Tamil Nadu," in *Managing Poverty Alleviation: Insights from Field*, ed. Jaideep Singh and R. K. Tewari (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1988)/Kripa Shankar, "Integrated Rural Development Programme in Eastern UP," *Economic and Political Weekly*, October 12, 1991/A Shok Kumar Chaubey, *The Impact of Integrated Rural Development-Programme on Rural Life: A Micro Study* (New Delhi: Classical Publishing Company, 1994), pp. 120-121/N. Alakh Sharma, "Political Economy of Poverty in Bihar," *Economic and Political Weekly*, October 14-21, 1995, pp. 2598-2600/Indira Hirway, "Selective Development and Widening Disparities in Gujarat," *Economic and Political Weekly*, October 14-21, 1995, p. 2610.

(注42) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Occasional Papers (First Series)* (New Delhi: Government of India Press, 1988), p. 21.

(注43) この点については以下を参照。Atul Kohli, *The State and Poverty in India: The Politics of Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987)/Madhura Swaminathan, "Village Level Implementation of IRDP: Comparison of West Bengal and Tamil Nadu," *Economic and Political Weekly*, March 31, 1990/G. K. Lieten, *Continuity and Change in Rural West Bengal* (New Delhi: Sage, 1992).

(注44) Ministry of Areas and Employment (Government of India), *Concurrent Evaluation of Integrated Rural Development Programme (September '92-February '93)* (Coimbatore: Government of India Press, 1995), pp. 53-54.

(注45) 以下の資料から計算した。Tata Services Limited, *Statistical Outline of India 1994-95* (Bombay: Tata Press, 1994), p. 199/Planning Commis-

sion (Government of India), *Seventh Five Year Plan 1985-90 Vol. II*, p. 53/Planning Commission (Government of India), *Eighth Five Year Plan 1992-97 Vol. II*, p. 48.

(注46) Reserve Bank of India, *Report of the Agricultural . . .*, pp. 752-753.

(注47) Ibid., p. 34. 研究者の間でも、IRDP タイプの事業より、小規模公共事業タイプの NREP, RLE GPなどをより重視すべきとする議論は、すでに1980年代中頃からあった。以下を参照。Nilakantha Rath, "Garibi Hatao': Can IRDP Do It?," *Economic and Political Weekly*, February 9, 1985.

(注48) Planning Commission (Government of India), *Draft Mid-Term Appraisal . . .*, p. 72.

(注49) 同時評価に基づいて、現状には不満であるが将来的にはIRDPの可能性を認める論文として以下を参照。著者はIRDPがはじめて多くの農村貧困層に届いたことを評価している。N. J. Kurian, "IRDP: How Relevant Is It?," *Economic and Political Weekly*, December 26, 1987. しかしながら、同じ著者は1989年にはより厳しい評価をIRDPに下している。N. J. Kurian, "Anti-Poverty Programmes: A Reappraisal," *Economic and Political Weekly*, March 25, 1989.

(注50) Programme Evaluation Organisation (Planning Commission, Government of India), *Evaluation Report . . .*, p. 119/Tripathy, Srivastava, and Reddy, *IRDP in South India . . .*, p. 333. 調査年はそれぞれ1983年および82年、サンプル数はそれぞれ1170および1600である。

(注51) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Manual for IRDP . . .*, pp. 65-66.

(注52) 1982/83年度は全国の50の県で実験的に開始された。1990年末では187の県で実施されている。Ibid., p. 77.

(注53) Ibid., p. 78.

(注54) Ministry of Areas and Employment (Government of India), *Concurrent Evaluation . . .*, pp. 87-89.

(注55) 重回帰分析においては、説明変数間の強い重共線性のチェックに関しては、4つの説明変数を対象とする主成分分析で4つの主成分を求め、各

々の主成分に対応する固有値がすべて0.01以上であり、かつ各固有値の逆数の総和が主成分数の5倍以上にならないことを確認した。このような重共線性のチェックの方法に関しては以下を参照。S. Chatterjee and B. Price, *Regression Analysis by Example* (New York: John Wiley & Sons, 1977), Chapter 9, Section 9. また表中でダービン=ワトソン比が1以下で自己相関が確認されるのは、被説明変数データが3カ月移動平均をとっているからである。要因が特定されているため、ダービン=ワトソン比を改善するためのモデルの改良は特に行わなかった。

(注56) 1970年代以降の会議派の正当性が揺らぐ時期においては、政治性の強い事業の場合、長期的な投資政策よりも短期的な拡張政策へ集中する傾向が見られるという。1980年代前半までのIRDPの場合も例外ではないようである。以下を参照。Anuradha Basu, *Public Expenditure Decision Making: The Indian Experience* (New Delhi: Sage, 1995), p. 138.

(注57) Department of Rural Development (Ministry of Rural Development, Government of India), *Annual Report 1993-94* (New Delhi: Vision Wordtronic, n. d.), p. 31. “Cash Disbursement Scheme” は1987年から試験的に50の郡で開始されている。Ibid., p. 32.

(注58) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *National Seminar . . .*, p. 88.

(注59) Planning Commission (Government of India), *Draft Mid-Term Appraisal . . .*, p. 74.

V ま と め

IRDPの展開過程を全体的に鳥瞰してみたい。

まず、1960年代後半には政治経済危機を受けて、貧困解消に中央政府が直接的に乗り出さざるを得ない状況が生まれた。その介入の形態が農村部への制度信用普及のための大手民間銀行の国有化と指導銀行制度の採用であり、IRDPの前身であるSFDA/MFAL事業であった。しかし当時の貧困解消の中核事業たるSFDA/M

FALの規模は限定的なもので、1960年代末から70年代はじめにおいては中央政府の政策理念体系の中で占める地位は、いわば「付録」^(注1)であったと見てよいであろう。農村の貧困解消のための政策理念の本体は、あくまでインド経済の成長を加速する政策理念、つまりは工業発展ならびに農業部門における緑の革命であった。

しかしながら、その「付録」事業は、インディラ・ガンディー政権の政治的急進化によって次第に重みが与えられるようになる。1971年の総選挙における「貧困追放」のスローガン、75年の非常事態宣言期間における貧困解消を大きな柱とした「20項目プログラム」の発表などの政治的動きは、その「付録」事業に重みを与える上で大きな役割を果たした。そのような政治的インセンティブはその後の政治展開においても定期的に現れ、ジャナター党政権の雇用重視政策、1980年に復帰したインディラ・ガンディー政権が82年に出した改定「20項目プログラム」など、すべて重みを付与する方向に作用したことは間違いない。そのような流れの中で、1978年にIRDPがSFDAという「付録」事業の兄弟事業として誕生し、そして80年にIRDPがSFDA事業を吸収してインド全土に拡大適用された時には、もはや「付録」事業とはいえない政策理念的重みを持つに至り、政権を代表する中心的な事業の一つとなったと見てよい。少なくとも1980年代中は農村貧困軽減事業の中心はIRDPであったことは、歴代中央政権の政策理念、5カ年計画におけるその位置づけ、そしてその予算規模から明らかであると思われる。

しかしながらIRDPの政策理念発展過程は、

政治的インセンティブだけによって特徴づけられるわけではない。IRDPが政権を代表する政策理念となるに至る過程で政治的インセンティブを定期的に受けたことは重要であるが、政策理念の基本的な形を整え、連続性を与えたのはむしろ中央のテクノクラート層（歴代の官僚、知識人層）である。テクノクラート層は各種委員会などで政策理念の展開すべき進路を示したり、さまざまな州政府の経験などを取り入れたりして政策理念を形成し、さらに通達などの形でその政策理念の細部まで肉付けしIRDPの政策展開に連続性を与えた。政治的インセンティブはそのような過程に介入し、そのうち時の政権に都合のよい要素を誇張した。1970年にMFAL事業が追加されたこと、80年にIRDPが全国へ拡大されたことなどはその典型的な例である。

その場合、以上のようなSFDA/MFALおよびIRDPの展開が、農村の既得権益層の利害と正面から衝突するものではなかったことも注意されるべきである。つまりそもそもSFDA/MFALは「付録」事業として開始されたものであったし、またIRDPは総合的な地域開発計画としての性格を失ってからは、単に農村貧困層に「追加的に」資源をばら撒く事業へと「純化」したため、農村の「持てる層」から既得権益を奪いそれを再分配するという要素は何もなかった。またIRDPの実施においては、さまざまな腐敗行為による漏洩によって、農村の「持てる層」も利益の分け前にあずかることができたのである。この既得権益層の利害関係に抵触しないということが、IRDPが全インド的に「スムーズに」拡張し得た基本的な理由である。それは1950年代の土地改革が地主など既得権益層の

抵抗で大きな進展を見せず大部分失敗してしまったことと対照的であったが、しかしそのような「スムーズさ」の代償となる資源の漏洩はIRDPの経済性を損なう一つの大きな要因となる。

それでは、「純化」したIRDPの経済的実績はいかなるものであったであろうか。結論的にいえば、IRDPの実績は、それが政権の中心的事業の一つとなり1980年から本格的にインド全土に展開されて以降かなりの年月が経過したにもかかわらず、きわめて不振なものでしかなかった。IRDPのために投入された巨額の資金、その実施のために作成された膨大な通達、その問題点の把握と事業の修正のために作られたいくつもの委員会が投入した努力とその勧告に基づく事業の修正の繰り返しなど、少なくとも中央政府レベルで投入された行財政資源はおびただしい量に達する。そのような膨大な行財政資源の投入にもかかわらず、なぜ顕著な成果が上がりなかったのであろうか。その理由は大きく分けて2つあるものと思われる。一つはIRDPの事業の性格そのものであり、他方は受益者サイドの問題である。

IRDPは、中央助成事業として基本的にトップ・ダウン的な性格を持つ。それが典型的に表れるのが中央からの補助金の流れである。中央からの補助金は州政府を経由せず直接的にDRDA、またはそれに相当するIRDP実施機関に交付される。さらに先に検討したように、おびただしい量の通達は、州政府、DRDAの動きを規制する。このようなトップ・ダウン的な中央助成事業としてIRDPが形成されたのは、一つには、1971年の「貧困追放」スローガン、75年の「20項目プログラム」の発表、82年の改定

「20項目プログラム」の発表に象徴されるように、中央の政治指導層、とくにインディラ・ガンディー政権が、貧困軽減事業を一般大衆からの政治的支持を直接的に調達する道具として利用しようとしたからである。また一方では、IRDPの内実を形成したテクノクラートに地方の「既得権益層」に対する根強い不信感があったことも大きな要因であろう。つまり州や県といった地方のイニシアティブへ事業を任すことによって、富農や地主といった地方の既得権益層に介入の機会を広げ、それによって社会的経済的弱者層である農村貧困層に本来行くべき利益が届かなくなる事態を恐れたのではないかと考えられる。典型的な例は上に述べた「漏洩」である。本稿で触れた多くの報告書で「農村既得権益層」に対する不信感、さらにはそのような既得権益層の政治的影響力が結集する州政府に対する不信感が、時にはあからさまに示されている。以上のような政治指導層、テクノクラート層の意図が、IRDPがトップ・ダウン的な中央助成事業として形成される基本的な要因であったと思われる。

このようなトップ・ダウン的な性格は、一方では全国的に画一の行政を保証する可能性を持つものであったが、しかし、まさにこのトップ・ダウン的な画一性という点が、事業のパフォーマンスの向上を妨げる要因となり得た。なぜならば社会経済状況が地方によって大きく異なるインドにおいては、ある地域で適格的な事業でも他地域ではそうでないというようなことが多く起こるからである。そのような画一性の弊害を避けるための方策が、各地域に特有の事情に応じた総合的地域開発計画であった。

その点においてIRDPはもともと総合的な地

域開発計画として立案されたものであり、その意図が十全に実現されていれば、つまり少なくとも県レベル以下で各地のインフラ・資源賦与状況、住民のニーズ、信用供給の可能性などを考慮したプラグマティックな計画が策定されていれば、そのようなトップ・ダウン的な画一性の弊害を大きく軽減させることができたはずであった。言葉を替えていえば、中央からの画一的な財政的行政の流れが、各地域に適合した総合的地域開発計画というフィルターによって各地域の開発に適合するように変換され、その結果、パフォーマンスが向上するはずのものであった。しかし実態として、そのような実質的に意味のある総合的地域開発計画が策定される例がほとんどなかったことは、たびたび述べたとおりである。州による違いは大きいと全体的に見ると、中央レベルの諸委員会のたびたびの勧告にもかかわらず、県レベル以下の行政やパンチャーヤット組織の総合的地域開発計画策定能力は向上したとはいえない。

一方、受益者サイドの問題としては、最も大きな問題は、各受益世帯の置かれている経済環境がIRDPの成功を保証するものであったかどうかという点であろう。IRDPの行政過程にはさまざまな問題があるにもかかわらず、インフラが整い経済的社会的に発展した地域では、IRDPの生産資本によって所得が上昇する可能性は相対的に高い。IRDPの実績がよくないのは、インフラの整備が遅れ経済的にも未発展の「僻地」である。明らかに、貧困軽減事業の実績は地域の経済発展度に依存するのである。また地方政治、特にパンチャーヤットレベルの政治が既得権益層の把握するところとなっているため、貧困層に事業が効果的・効率的に伝わら

ないという従来からの要因も依然として重要である。

以上のような諸問題が中央政府レベルで明確に意識されてきたのは1980年代の中頃からであり、その反動として90年代に入ると貧困緩和事業の中での IRDP の政策理念的ウェイトは次第に減少し、村レベルの小規模公共事業などによって貧困層に雇用を直接的に与えるジャワハル雇用事業が、農村貧困緩和事業の代表的なものとなっていく。1990年代の中頃には、IRDP はその「量」よりもむしろその「質」を強調されるようになったのである。

もっとも1991年以降の経済自由化の流れの中で政府の補助金が圧縮される一般情勢の下でも、経済成長のトリクル・ダウンを受け得ない農村貧困層にとっては、依然として各種貧困軽減事

業の必要性は高いものである。そのような貧困層が大きな規模で存在し続ける限り、IRDP の経済的実績はきわめて不満足なものであるとはいえ、IRDP はインドの民主主義体制の中で政治指導層によって不必要とされることはないと考えられる。

(注1) Kuldeep Mathur, "Politics and Implementation of Integrated Rural Development Programme," *Economic and Political Weekly*, October 14-21, 1995, p. 2704.

(アジア経済研究所地域研究第1部)

〔付記〕 本稿は、1996年度アジア経済研究所研究会「南アジア諸国における開放経済化と階層変動」(主査:佐藤 宏)の成果の一部である。