

インドにおける総合農村開発事業の展開 (I)

——総合的地域開発計画から貧困緩和事業へ——

近 藤 のり お 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、本号)
(以下、次号)
- IV 国民会議派 (I) 政権と IRDP
- V まとめ

はじめに

インドにおいては貧困の解消は根本的な政策理念であり、各5カ年計画においてもそのことがうたわれている。総合農村開発事業 (Integrated Rural Development Programme, 以下 IRDP) は1978年に当時のジャナター党 (Janata Party) 政権期によって本格的に開始された農村貧困層をターゲットとする総合的地域開発事業である(注1)。1980年からインド全土に拡充される IRDP は、いわゆる貧困緩和事業と呼ばれるもので、その目指すところは、貧困線(注2)以下の個々の世帯に無担保で信用および補助金を供与し生産的資産を持たせることによって所得を高め、貧困線以下の状態から脱出させようとするものであった。ジャナター党政権の下、1978/79年度に2300の開発郡 (Development Block, 以下郡) で開始された IRDP は、インディラ・ガンディー (Indira Gandhi) 国民会議派 (Indian National Congress, 以下会議派) 政権によっても受

け継がれ、80年に開始された第6次5カ年計画においてインド全国約5100の郡 (当時) に拡大されることとなった。また1982年には同党の改定された「20項目プログラム」 (20-Point Programme) に盛り込まれ、政治的にも貧困緩和のための最重点事業と位置づけられていくことになる。

本稿の目的は1970年代以降いかにして IRDP が生まれ、そしてそれがいかにして貧困緩和事業の最重点事業と位置づけられていくことになるのか、そしてその実施においていかなる問題が現れ、いかなる展開をたどることになるのか、このようなポイントを把握することである。

(注1) IRDP は1976年から実験的に導入されているが本格的な展開は78年からである。Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Manual for IRDP and Allied Programmes of TRYSEM & DWCRA* (New Delhi: Government of India Text-Books Press, 1991), p. 1.

(注2) 行政で一般に用いられる基準としての「貧困線」は、成年男子が1日に必要とする摂取カロリーを農村部で2400カロリー、都市部で2100カロリーとし、そのカロリーを確保しうる所得水準を指す。

I 国民会議派政権と農村貧困対策事業の開始

インドでは憲法上、工業、農業、地方自治な

『アジア経済』XXXIX-6 (1998.6)

ど大衆の生活に密着する事項を担当するのは原則として州政府であるが、ネルー (Jawaharlal Nehru) 時代にはプランニングに基づく「社会主義型社会」の建設というイデオロギー、および急速な経済成長という目標達成のために中央政府の指導的介入のメカニズムが、工業部門を中心として作られた。しかし農業部門については土地改革および協同組合化、コミュニティ開発、農業普及事業などの制度改革を州政府に指導しただけで、農業をプランニングの中に取り込むような強い介入はなされなかった。特に農村の貧困問題については、1960年代前半の第3次5カ年計画期までは上で述べた制度改革、および自然な経済発展過程からのトリクル・ダウン効果で解決されるものと想定され、中央政府には恒常的、直接的に農村の貧困問題にコミットする積極性はなかった。しかし、1960年代中頃以降の相次ぐ経済危機、およびそれに密接に関連する政治危機の過程でそのような発展戦略の失敗が明らかとなり、中央政府自身が貧困問題に直接的に介入せざるを得ない状況が徐々に生まれてきた。中央政府が農村貧困層を特別なターゲットとする事業を導入していくのはこのようなコンテキストにおいてである。具体的には以下のようなコースをたどる。

元来、独立以降の農村、農業改革、農村貧困解消のコアとなるべき事業は、土地保有上限の設定と余剰地の土地無し層への分配、中間介在者層の排除、小作権の保護、農業労働者の保護、細分化された所有地の交換分合、さらには農業の協同組合化などを内容とする土地改革であった。各州は土地改革を実施するために1950年代に各種の立法措置を行い、形式的には一応の体制を整えていくが、しかし、非現実的な保有上

限の設定や立法上の各種の不備、行政の沈滞、そしてなによりも農村における有力者、既得権益層の抵抗によって、中間介在者層の排除を除いては大きな成果がなかった^(注1)。一方インド農業は食糧増産のためにもともかくも前進しなければならないという状況であったから、農業発展は緩慢かつ跛行的で、旱魃による深刻な農業不振を周期的に繰り返すという展開をたどることになる。特に1965年から66年にかけての旱魃を契機とする2年続きの農業不振は深刻で広範な食糧不足を引き起こし、60年代後半の経済、政治危機の大きな要因となった。

1966年に発足したインディラ・ガンディー会議派政権は、以上のような農業不振とそれに密接に関連する経済情勢の悪化に加え、さらに67年の総選挙での会議派の大幅な後退、与党会議派内でのインディラ・ガンディー首相派とシンジケートと呼ばれた党内の保守的な既得権益層との対立、その結果としての69年の会議派分裂など、政治危機の連続に立ち向かわなければならないという状況にあった^(注2)。そのような政治、経済危機に対処するためにインディラ・ガンディー政権のとったコースが、1969年の14商業銀行国有化令の発令、70年の「独占・制限的取引慣行法」の施行、73年の外国為替法の大規模な変更などといった「社会主義型社会」イデオロギーの一層の急進化であった。しかしながら「社会主義型社会」イデオロギーの急進化は、政権の政治的、政策理念的シンボルとはなりえても、それがすぐさま貧困大衆の社会的、経済的向上につながる性質のものではないことは明らかであった。シンジケートという保守的指導層と袂を分かち厳しい政治状況に置かれていた当時のインディラ・ガンディー政権は、大衆の

支持を早急に必要としていたが、「社会主義型社会」イデオロギーへの急進化だけでは大衆の支持獲得には到底不十分であったのである。したがって、大衆を引き付け動員する他のイデオロギー、または政治的シンボルを提示することが必要になったわけである。それが、貧困の解消という政治的意思の表明であり、そのような意思表明がピークに達するのが1971年末の連邦総選挙の時にスローガンとして出された「ガリビー・ハタオ」(Garibi Hatao, 貧困追放)であった^(注3)。このようなイデオロギーの大きな変動は5カ年計画の策定過程自体をも巻き込み、1969~74年を対象期間とする第4次5カ年計画の策定は手間取り、最終案が確定したのは70年7月であった。

中央政府によって第4次5カ年計画期初期の1970年に開始された小農発展事業(Small Farmers Development Agencies, 以下SFDA)、および零細農・農業労働者事業(Marginal Farmers and Agricultural Labour Agencies, 以下MFAL)は、以上のような政治的展開と密接に関連して形成されたものであった^(注4)。このSFDA/MFAL事業が、中央政府が農村貧困問題に恒常的かつ直接的にかかわるところの最初の本格的な事業となるのである。もっともこれらの事業の性格はあくまでも「特別」な事業とされ、限られた数の県(district)においてのみ実施された、いわば限定的なものでしかなく^(注5)、1980年代の貧困緩和諸事業の本格的な展開ということから振り返れば実験的な試みでしかなかった。これに対してIRDPは貧困村民をターゲットとする事業というその明確さにおいて同種の事業とは一線を画すもので、かつ1980年以降全土をカバーするという意味できわめて「一般的」な事

業となる。以下ではまずIRDPがジャナター党政権期に策定されるまでの展開を検討したい。

(注1) 以下を参照。大内穂「農業政策 I 土地改革の概観」(山口博一編『現代インド政治経済論』アジア経済研究所 1982年)。

(注2) 農村における危機については以下を参照。大内穂「インド政府内務省報告にみるインドの農業問題」(松井透編『インド土地制度史研究』東京大学出版会 1971年)。

(注3) その経緯については以下を参照。F. Frankel, *India's Political Economy 1947-1977: The Gradual Revolution* (Delhi: Oxford University Press, 1978), Chapter 11.

(注4) この過程については例えば以下を参照。Ashutosh Varshney, *Democracy, Development, and the Countryside: Urban-rural Struggles in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 94.

(注5) SFDAは46地域で、MFALは41地域で各々プロジェクトが実施された。Estimates Committee (1972-73) (Fifth Lok Sabha, Government of India), *36th Report Ministry of Agriculture (Department of Agriculture): Special Programmes for Weaker Sections and Employment* (New Delhi: Lok Sabha Secretariat, April 1973).

II 指導銀行整備事業、およびSFDA/MFAL

IRDPの策定につながることになる政府の諸事業で最も重要なものが小農(Small Farmer)、零細農(Marginal Farmer)、農業労働者、村職人など経済的弱者層をターゲットとするSFDAおよびMFALであった。この事業内容はIRDPに近く、IRDPの前身ともいえるものであった。一方、この種の事業の成否の鍵を握る重要な要素はいかに信用供給がスムーズになされるかということにある^(注1)。この点において重要

なのが「指導銀行制度」(Lead Bank Scheme)である。同制度は、各地域(県)の商業銀行、協同組合銀行、政府系銀行などの金融機関の信用供給を計画的に調整することによって政府の貧困緩和事業、開発事業計画などにスムーズに信用が供給されるようにすることを目標とした制度である。

貧困緩和事業の一環である SFDA/MFAL は中央政府農業省および各州政府の農業・農村開発を担当する省によって^(注2)、指導銀行制度はインド準備銀行(Reserve Bank of India)によって指導されるという行政系列の違いはあるが、両者は相互補完的な関係にあり、両者の協調がうまくいって初めて貧困緩和事業が円滑に実施されることになる。最初に指導銀行制度、そして次に SFDA/MFAL が策定される経緯、その問題点などについて説明しておきたい。

1. 指導銀行制度

指導銀行制度が全国的に整備される政治的な契機は、1969年7月の14商業銀行国有化の断行である。インディラ・ガンディー首相は国有化直後の9月に以下のように述べている。「銀行は経済発展に密接に関連している以上、政治的必要性にまったく影響を受けない、というわけにはいかない。今日わが国の政治情勢を見れば、銀行制度は後進地域、または農業や小規模工業などの分野へもっと進出していくべきであるし、おそらく、銀行はより大きな社会的必要性にそって運営されるべきである」^(注3)。つまり、国有化の主要目標は、制度金融を農村部に浸透させ、「社会的必要」に応じて、農業などの優先部門への信用供給を増大させることであるとされたのである。

国有化の結果、農村部における公共部門商業

銀行の店舗数は1970年代に急速に増加していくことになる^(注4)。また農村部への信用供給の強調は量的な面に限らず、質的な面でも制度化されていくが、その代表的なものが指導銀行制度である。それは「公共部門銀行店舗拡充計画についての銀行家委員会」^(注5)が1969年に提出した報告書で最終的なものとして提案され、インド準備銀行によって同年末に実施されることとなる。同制度は1970年代のはじめに大都市部を除くほとんどすべての県において導入された。

指導銀行制度とは概略以下のような仕組みである。つまり、通常は県で最大の銀行が調整役となり、貧困緩和のための諸事業も含む諸開発事業の重要性を総合的に考慮して、県全体の信用供給計画を策定、実施する制度である。そのような信用供給計画策定のために、1970年代の前半にかけて各県で順次、県審議委員会(District Consultative Committee)が設けられ、78年までにはほとんどすべての県で県信用計画(District Credit Plan)策定がなされるようになる。ここでは公共部門商業銀行だけでなく、協同組合銀行など他の金融機関、政府系金融機関、開発に関係する行政機関などの代表が計画策定に参加することとされた^(注6)。

しかし、指導銀行制度にはさまざまな問題点が指摘され、その実施の当初からどれほどの意味があるのか疑問視されてきた。基本的な問題は、指導銀行制度は政府の貧困緩和、開発事業に信用供給における裏付けを与えることが重要な役割であるにもかかわらず、実施においては計画どおりに信用供給目標を達成することが困難であった、という点である。その大きな原因として、信用供給計画の基礎となる県開発計画のデータ入手遅延のため現実性の薄い信用供給

計画を作成せざるを得ないこと、関係機関の間の役割・責任分担が不明確であること、県レベルの計画から県内の金融機関の各店舗に目標を計画的に割り当てるのが困難であること、というような点が指摘された^(注7)。また行政機関の作成する開発計画自体に問題があり、それがゆえに信用供給計画に支障が生ずるという問題も指摘された。開発計画は各地域の住民の要望・必要性、資源賦与状況、前方・後方連関などを適切に勘案して実行可能な計画として行政または地域住民代表によって作成されるべきものであるが、そもそも行政はそのようなボトムアップ的で実行可能な県レベルの開発計画を作成する能力を多くの場合持っていなかったのである。

このような問題はあるものの、政策理念として信用供給の流れを制御するということが、特に貧困緩和、後進地域の開発事業などの優先部門に必要とされるかぎり、県レベルにおける指導銀行制度は基本的に必要とされ、SFDA/MFALそしてIRD Pなどの政府主導の貧困緩和事業への信用供給に一定の役割を果たすことが期待された。

2. SFDA、そして MFAL

政治レベルでは、第4次5カ年計画以前の段階でも農村の弱者層を特にターゲットとした事業の必要性が語られていた。例えば、1968年に開かれた州協同組合大臣会議では、農村の既得権益層の協同組合支配を論じる過程で弱者層への信用供給が問題とされている^(注8)。しかし、そのような議論が中央政府レベルで進展するのは、上で述べた1960年代後半の政治状況、そしてインディラ・ガンディー政権の「貧困追放」という政治的スローガンにつながる過程があっ

たからである。このような政治的潮流と、行政レベルでの長年にわたる議論、調査の積み重ねが結びつき、SFDA/MFAL事業として具現化するのである。行政レベルで同事業の直接的な契機となったのは、インド準備銀行による1969年の「全インド農村信用検討委員会」(All-India Rural Credit Review Committee)の報告書であった。同委員会の報告書を少し詳しく検討してみたい。

同報告書の主な勧告の一つは、従来、制度信用の恩恵をあまり受けることのなかった小農などの経済的な弱者層に対しても、制度金融の網を広げ、それによって農村の発展を促進すべき、というものであった^(注9)。というのも、制度金融として最も大きな役割を期待されたのは協同組合であったが、多くの協同組合が地主、富農といった既得権益層の影響下にあり、小農は組合員になれないか、なれてもローンを拒否されるような状況が多く見られたからである。したがって、小農の生産性を上げるために行政がなんらかの介入を行い、小農に円滑に信用供給が行われる必要があると論じられることになる。この時にヒントとなったのがマハーラーシュトラ州の経験であった。すなわち、マハーラーシュトラ州で1965年から開始された農村における弱者層の発展のための「総合地域開発事業」(Integrated Area Development Scheme)である。これは特に小規模農家、農業労働者を対象とする事業であり、これら弱者層に優先的に信用および補助金を与えることによって、農地改善、灌漑事業を行い農業生産性を上げ、さらに畜産、酪農などについても援助を与えることを目標とした事業であった。特徴的なのは、従来、行政的には分散していた人員、資金、そして組織目的などを一つの事業に統合することによって実

行の実をあげようとした点である(注10)。このような特徴が、中央の計画委員会による第4次5カ年計画の形成過程においてSFDA事業の策定のために参照されることになる(注11)。

委員会が勧告したSFDA事業の内容を検討しよう。SFDAとは、基本的に対象となる小農が生産者として直面している問題点を洗い出し、その問題を解消し経済的に自立できるようにするために援助方法を案出する事業である。同事業の特徴は、既存の協同組合や行政の諸組織の調整に重点を置いているという点である。例えば小農への信用供給はSFDA自身が行うのではなく、SFDAはむしろ協同組合など制度金融が小農に融資を与えやすいような環境を整備することを通して小農を援助する。具体的には、金融機関に補助金を支給し金融機関が小農に貸し出しを行いやすくさせたり、融資の際のリスク・マネーの積み立てにあてさせたり、あるいは人員を拡充するための資金にさせたりする。また小農が直面するさまざまな問題、例えば、化学肥料や改良種子の供給、灌漑などにおける問題点の解消のために郡開発室(Block Development Office)などの州政府関係機関などに働きかけ、当該関連機関をして問題の解決に当たらせる。小農との接触は、信用を直接供与するためではなく、協同組合と小農の間を仲立ちして信用供給がスムーズにいくようにしたり、経済的に有望な事業、特に畜産や養鶏、の可能性を小農に伝えることが主な目的となる(注12)。

以上が勧告されたSFDA事業の概要である。注意すべきは、このような勧告がなされた当時の政治経済的困難に対する委員会の認識であり、そのような問題へ対処する基本的方向性である。この点に関して委員会は1960年代後半の政治経

済危機を認識して次のように述べている。「もし発展の果実が農村の大部分の人々に否定され続けるなら、繁栄は一部の人々にはもたらされるであろうが、その結果としての社会的経済的な緊張は平和的かつ秩序だった農村経済の変容をだいなしにするというだけでなく、農業生産を底上げするという国家的な努力をもだいなしにしてしまう可能性がある」(注13)。したがってこのような困難に対処するためには、「繁栄」が「一部の人々」に集中せず、かつ、農業生産、当時の状況ではとりわけ食糧穀物生産、にも大きく貢献しうるような、漸進的な制度的革新が求められたのである。それが小農の育成であった。小農による小規模生産は集約性が高く、行政の指導・補助で近代的農法を導入すれば、一方では急速な農業生産の発展につながり、他方では所得分配の不平等性を是正することにつながるものと考えられたのである。この2つの目標を同時に満たすことが委員会の基本的な動機づけであった。したがって、一定の補助を与えても経済的に自立できる可能性の低い零細農や農業労働者は検討の対象とされておらず、彼らは信用を与えるべき開発の対象というよりは、むしろ「リハビリテーション」(注14)の対象として認識され委員会の考察対象外に置かれていた。

このような勧告は当時の経済状況を考えた場合、ある意味では経済合理的なものであったであろうと思われる。しかしそれは、インディラ・ガンディー政権下の5カ年計画体制に編入される時に、政権の政治的必要性によって一定の変容を受けることになる。それは、小農を対象としたSFDAだけでなく、零細農や農業労働者を対象としたMFALも5カ年計画に編入されるという変容であった。計画委員会の、「零

細農や農業労働者に対する同様な事業は経済的ではないとの議論」は協に押しやられてしまったのである^(注15)。インディラ・ガンディー首相は1971年4月の州主席事務次官会議で以下のよう述べている。

「非常に厳しい財源不足状況にあるにもかかわらず、昨年インド政府は農村部で雇用機会を拡大するための特別事業を数多く開始しました。ご存知のようにこれらは小農、零細農、農業労働者のための事業であり、そして旱魃常襲地域の農村事業です。これらの事業はすべて最終的な形になっており十分な財源が割り当てられておりますが、それは私が大蔵省でこれらの事業に十分な財源がいきわたるよう特別な指示を出したからです」^(注16)。

苦しい当時の財政事情の中で、あえてこれらの事業が5カ年計画に組み込まれたのは、総選挙が目前に迫っているという政治状況のためであることは明らかであった。

3. 第4次5カ年計画とSFDA/MFAL

以上のような経過で、SFDAそしてMFAL事業は第4次5カ年計画に組み込まれることになったのである。これらの事業の5カ年計画上の位置づけを改めて確認しておきたい。すなわち、同計画では、農業発展の大きな2つの目標として、農業生産の5%の持続的成長、および、農村人口の大きな部分を占める小規模な農民、乾燥地域農民、農業労働者などを開発の過程に参加させ応分の成果を享受させることが掲げられたが^(注17)、SFDAとMFAL事業は後者の目的を達成するための事業として位置づけられることになるのである^(注18)。しかれば両者の位置づけの違いは何であろうか。

SFDAとMFALの違いは、前者が主に1～

2ヘクタール程度の土地を所有し経済的にある程度の自助的な発展の可能性を持つ層を対象とするものであり^(注19)、後者は1ヘクタール以下の土地しか所有しない零細農や農業労働者を対象とすることからでてくる。つまり、前者は基本的に信用供与によって農業生産能力を高める方向で支援が可能であるのに対して、後者の場合は副業またはなんらかの新たな雇用機会を与えることによって所得を補助することが主な支援内容になるということである^(注20)。後のIRD Pの対象とする貧困線以下農民とは、MFAL事業が対象とする農民・村民層に近い。したがって、以下ではMFAL事業をやや詳しく紹介したい。

MFAL事業は要するに以下のようなものである。各県でまず2万人の零細農、5000人の農業労働者を同定し、彼らの抱える問題を把握し、所得を上昇させるべく経済プログラムを策定し、その経済プログラムを実施するために郡開発室などの農業普及事業関連の行政機関、金融機関などに働きかけることである。なかでも、協同組合銀行や商業銀行などから事業対象となる農民にスムーズに信用が供給されるようにすることが重要であるとされた。つまり、MFALは、これらの諸機関からのすべての技術的、行政的インプットおよび信用が集中して通過し、農民に到達するセンターとしての役割が期待されたのである。農民に薦める具体的な事業としては、土地を幾ばくか所有するところの零細農に対しては、集約的起耕、園芸、および農業に密接に関係する養鶏、養豚、そして搾乳牛、羊や山羊の飼育などの副業などがあげられた。一方、土地を持たない農業労働者に対する事業としては上記の副業や、雇用を目的とする農村雇用事業

などが中心であった。特徴的なのは、このような事業を効果的に行うために協同組合の組織化を強調している点である^(注21)。MFAL 事業実施において現れた問題点を1974年のインド準備銀行の調査から簡単に紹介しよう。

同報告書では、零細農、農業労働者の選定基準を、前者は大体において灌漑地であれば1ヘクタール以下の農地を所有するもの、後者については家の周辺に所有するごく小規模の土地以外は農地を所有せず、かつ所得の半分以上を農業労働からの収入に頼っているものとした。このような基準で重要となるのは信頼するにたる土地台帳があるかどうかであるが、多くの場合、信頼に値する台帳はなかった。また小作関係が流動的、かつ地主側に優位な形となっている場合が多く、地主は小作人が経済的に独立し従来からの従属関係が解消することを恐れて小作人がMFAL 事業の受益者となることを好まず、MFAL 事業側でも地主の既得権益との衝突を恐れて事業が進まないという事態が観察されている^(注22)。同じような問題点は協同組合への組織化という面でも現出しており、多くの場合既成の組合は地主、富農層などが支配するところとなっており、零細農は加入を拒否される場合が多く見られたこと、また金融機関も零細農、農業労働者の組合参加を金融的に支援するのに積極的でない、などの問題点が報告されている^(注23)。

MFAL には以上のような問題が指摘されているとはいえ、多くの場合受益者は制度金融へのアクセスを梃子として一定の経済状況の改善を遂げていることも事実であり、MFAL は一定の評価を受けることになる^(注24)。もっとも第4次5カ年計画全体としては、SFDA/MFAL

事業による自営 (self-employment) という形での農村貧困層に対する直接的な雇用機会の創造という方向性はまだ強くはなかったと思われる。雇用はむしろ、灌漑事業、土壌・土地改善事業、道路建設事業などの公共事業によって供給されるべきという考え方のほうが顕著であった^(注25)。また前に述べたように、SFDA/MFAL 事業そのものも実験的な事業として行われたという意味合いが強い。たとえば「農業省 (農業局) : 弱者層および雇用に関する特別事業」についての連邦下院の予算委員会の調査は次のように述べている。すなわち、農業局の考えでは両事業が実験的なものであり、その成功如何によって他の地域にも事業を拡大する可能性があること、両事業の統合の可能性について両事業の性格がかなり異なり、現時点では統合の可能性は薄い、その点については数年後に可能性を検討したいということである。また、同委員会で計画委員会は、次の第5次5カ年計画を念頭に置いて「総合農村開発 (Integrated Rural Development) に関するタスク・フォース」が諸事業を検討中であると答弁をしている^(注26)。このようなことから考えても、SFDA/MFAL 事業はまだ雇用 (このころは貧困緩和政策という用法はまだ一般的ではなかったようである) のための実験的あるいは副次的な事業であったといつてよいのである。

(注1) 農村部における制度信用の概略については以下を参照。松本綱代「インド農村における機関貸手による金融の伸張と課題」(『アジア経済』第31巻第6・7号 1990年6・7月)。

(注2) 各州ごとに農業担当部門の名称は原則として異なるためここではこのように総括した。

(注3) 1969年9月30日の国有化銀行の集いにおける談話より。Indira Gandhi, *The Years of Endeav-*

our, *Selected Speeches of Indira Gandhi—August 1969–August 1972* (Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, 1975), p. 246.

(注4) 以下を参照。絵所秀紀「1969年主要商業銀行国有化」(絵所秀紀『現代インド経済研究』法政大学出版局 1987年)第2章/絵所秀紀「農業政策 II 金融構造の展開」(山口博一編『現代インド政治経済論』アジア経済研究所 1982年)第3章。

(注5) Committee of Bankers on Branch Expansion Programmes of Public Sector Banks (Nariman Committee), 1969.

(注6) Reserve Bank of India, *Report of the Working Group to Review the Working of the Lead Bank Scheme* (Bombay, 1982), pp. 6-9.

(注7) Ibid., p. 19.

(注8) Reserve Bank of India, *Report of the All-India Rural Credit Review Committee* (Bombay, 1969), p. 566.

(注9) Ibid./Planning Commission (Government of India), *Fourth Five Year Plan 1969-74* (Faridabad: Government of India Press, 1970), p. 149.

(注10) Reserve Bank of India, *Report of the All-India . . .*, p. 567.

(注11) 1968年9月に、インド準備銀行の経済局農村調査課が中央の計画委員会の調査の一環として同事業の調査を行っている。Ibid., p. 569. 一方、マハーラーシュトラ州の総合地域開発事業の策定で大きな役割を果たした Dr. ガドギル (D. R. Gadgil) は、1966年7月にインド準備銀行によって任命された全インド農業信用検討委員会のメンバーであったが、途中の67年9月に中央の計画委員会の副委員長(委員長は首相インディラ・ガンディーなので実質的には委員長)に転任している。このような人事もマハーラーシュトラ州の同事業の経験が、中央の5カ年計画に反映させられる潤滑油になったものと推察される。

(注12) Ibid., pp. 584-587.

(注13) Ibid., p. 579.

(注14) Ibid., p. 537.

(注15) Frankel, *India's Political Economy 1947-1977 . . .* p. 497.

(注16) Indira Gandhi, *The Years of Endeavour*

. . . , pp. 373-374.

(注17) Planning Commission (Government of India), *Fourth Five Year Plan 1969-74*, p. 120.

(注18) Committee on Unemployment (Government of India), *Report of the Working Group on Agriculture* (New Delhi: Manager of Printing, 1972), p. 23.

(注19) 小農の土地所有上限については、1970年の第4次5カ年計画書では Small Holder を2ヘクタールと定義しているが、例えば、74年の第5次5カ年計画案では Small Farmer を1~3ヘクタールの土地所有規模の農民としている。Planning Commission (Government of India), *Fourth Five Year Plan 1969-74*, p. 149 / Planning Commission (Government of India), *Draft Fifth Five Year Plan 1974-79 Vol. II* (Delhi: The Controller of Publications, 1974), p. 88 参照。1969年のインド準備銀行による全インド農村信用検討委員会では、小農を定義するための土地所有上限などは各地の農業事情によって異なるので、その定義は基本的には各地または各州にまかせるべきとの考えを示した。後年になるに従い2ヘクタールという基準が一般化してくるので、ここでも小農の土地所有上限を2ヘクタールとした。

(注20) Planning Commission (Government of India), *Fourth Five Year Plan 1969-74*, pp. 149-152.

(注21) Reserve Bank of India, *Marginal Farmers and Agricultural Labourers Development Agencies 1973—A Field Study* (Bombay: Associated Advertisers & Printers, 1976), pp. 11-13.

(注22) Ibid., p. 28.

(注23) Ibid., p. 35.

(注24) Ibid., pp. 35, 108.

(注25) Committee on Unemployment (Government of India), *Report of the Working Group . . .*, pp. 41-42, 50-51.

(注26) Estimates Committee (1972-73) (Fifth Lok Sabha, Government of India), *36th Report Ministry of Agriculture . . .*, pp. 12-14.

III 総合的地域開発計画への位置づけ

以上のように、第4次5カ年計画初期には深

刻な政治経済危機という背景を受けて、中央政府レベルの政策として直接的に、つまり、州政府を介さない、または州政府を強く指導する形での貧困緩和を目指す、という方向性がはっきりしてきた。主要民間銀行14行の国有化と指導銀行制度の導入、そしてSFDA/MFALの5カ年計画への組み込みはその展開の一部をなすものであった。特にMFAL事業は、厳しい財政事情のもとでその経済合理性が疑問視されながらも開始された事業であった。しかしこの2つの事業はいずれも実験的なもので、限られた地域でのみ行われたにすぎない。それらが統合され、全インド的に拡大されるためには、計画行政レベルの貧困緩和政策の総合的地域開発計画としての深化と、さらなる政治的モチベーションの注入を待たねばならなかった。

1. 第5次5カ年計画の策定における

SFDA/MFAL事業

1972年から検討が開始され73年に発表された第5次5カ年計画策定のためのアプローチでは、貧困の除去と経済的自立の達成が2つの大きな目標であるとした。そして貧困の除去のためには一定レベル以上の成長率の維持、経済的不平等性の除去、人口増加率の抑制が必要とされたが、成長および不平等性除去を達成するためには大規模な雇用創造がなされる必要があるとした。しかしそれは通常の雇用創出だけでは不十分であり、農村貧困層が自ら生計をたて自営できるようになるような「特別」事業を強化する必要があると主張された。その対象としてあげられたのがSFDA、MFAL、さらに1971年に急遽5カ年計画に組み入れられた「農村雇用のための緊急事業」(Crash Scheme for Rural Employment)や「旱魃常襲地域事業」(Drought

Prone Areas Programmes)である。

しかし、第4次5カ年計画期におけるこれらの事業の運営を無批判に受け入れるということではなかった。これらの事業および他の開発事業がお互いにほとんど関係なく行われ、また地域的にも分散して行われて十分なインパクトを与えていないという点が批判されたのである。したがって「小農、零細農、農業労働者の経済状況改善のためには、総合的な地域開発という形で事業を行うようにすることが必要条件である」(注1)と述べられ、各種の開発事業、特別事業の地域開発計画への総合化が必要であることが強調された。またインドのように地域間格差が大きい国では、地域間格差の縮小ということも貧困除去と密接に関連するが、SFDAやMFALなどの特別事業は地域間格差の是正という観点からの位置づけもなされている(注2)。

このような総合的な地域開発計画の必要性は、1969年に中央の計画委員会から州政府へ示された「県計画策定のためのガイドライン」においてすでに明らかにされている。同ガイドラインは、当時の行政改革委員会の勧告や州政府の要求に応じて、それまでの中央集権化されたプランニングのあり方、つまり、「中央政府が補助し“認める”ところの事業を通じて州の開発努力を方向づけるというアプローチ」(注3)を改め分権化を促進するために、貧弱な県レベル行政の総合的な地域開発計画能力を向上させることを目標として出されたものである。第5次5カ年計画のアプローチにおける総合的地域開発計画の必要性の強調も、このような流れの中に位置づけられる動きであった。

以上のようなアプローチは、1974年にまとまった第5次5カ年計画案でも基本的に継承され

ている。同案ではSFDA/MFAL事業の必要性を疑問の余地なく認めており、当時の46地域のSFDA事業、41地域のMFAL事業の数をさらに合計160地域に拡充することを提言している。しかし一方では第4次5カ年計画のSFDA/MFAL事業を検討し、目標の設定が非現実的である例が多く見られる点、州の5カ年計画の諸事業と適切な協調関係がとれていない点など多くの運営上の問題点、つまり、総合的かつ協調的計画策定が多くの場合なされていない点を改めて批判した^(注4)。SFDA/MFALをも含んだ、機能的にも、地域的にも「総合的な開発」(Integrated Development)^(注5)の必要性がさらに明確に求められたといつてよい。

そのような総合化の方向性は、SFDA/MFAL事業が暫定的かつ実験的な性格の事業であるということによって、第5次5カ年計画期において早くも現れることになる。それはSFDAとMFAL事業の融合である。すなわち、上の第5次5カ年計画案のフレームワーク内で作成された1974/75年次計画において、SFDA管轄地域の零細農、農業労働者はSFDAの対象となり、MFAL管轄地域の小農はMFALの対象となること、つまり両事業の融合が決められ、翌年から実施されることになるのである^(注6)。インディラ・ガンディー首相の強力な、そして政治的・恣意的な指導によって導入されたMFAL事業は、わずか4年後にはSFDA事業と融合されることになってしまうのである。

零細農および農業労働者の経済状況の改善という、ある意味では「貧困追放」の要点に位置づけられねばならない階層に対する政策理念は、この時期きわめてアド・ホックなものであったといつてよいであろう。もっとも、融合し

たSFDAはより広範囲の農村貧困層を対象とするようになり、かつ、1976/77年度には160地域に拡充され、少なくとも量的には拡充の方向性は明らかであった^(注7)。160地域への拡充は、非常事態宣言体制下に出された1975年の「20項目プログラム」で農村貧困層の経済状況改善を図るとする政策理念の表明が行われたことに密接に関連する。1977/78年度までのSFDA事業の実績を示したのが表1である。SFDA事業は1980年まで続けられることになるが、80年3月までに1670万人を受益対象者として選定し、そのうち、130万人の指定カースト/指定部族^(注8)を含む800万人になんらかの便益を供給した。800万人の受益者のうち75%は補助金による農業改良事業、改良農機具、改良農業実演などの農業改善事業の受益者となっている^(注9)。

以上の5カ年計画案は、1973年の国際石油価格の急騰による物価上昇と経済状況の悪化、74年以降のグジャラート、ビハール等を中心とする反政府運動の高揚、75年6月のアラハバード高等裁判所におけるインディラ・ガンディー首相の選挙違反判決を機とする国内非常事態宣言の発令という政治的激変の波に翻弄され、最終案が発表されるのは76年に入ってからになる。インディラ・ガンディー首相は、第5次5カ年計画最終案が提出され、そしてそれが承認された1976年9月の国家開発会議(National Development Council)で、国際経済の激変によって74年の第5次5カ年計画案の前提が崩れてしまったことを述べ、そのため第5次5カ年計画最終案はむしろ第5次5カ年計画の中間レビューといったほうが適切であると述べている^(注10)。そこにおいては、SFDA/MFAL事業は雇用創出との関連で簡単に触れられているにすぎな

表1 SFDA 事業の実績

	事業開始から1975年 11月までの累計(a)	1976/77年度(b)	1977/78年度(b)
1. 事業対象として認定された人数 (万人)	517.3	1,223.6	1,465.5
2. 協同組合に登録された人数 (万人)	255.9	507.7	621.8
3. 事業受益者中:			
小規模灌漑 (万件)	26.0	47.6	65.9
搾乳事業 (万件)	13.6	27.0	38.1
養鶏 (万件)	1.0	1.5	1.7
その他畜産事業 (万件)	7.1	14.1	17.7
農業改善事業 (万件)			448.9
4. 貸し出し金額実績			
協同組合を通じて			
短期貸し付け (万ルピー)	20,158.1	62,847.6	69,747.8
中期貸し付け (万ルピー)	28,171.3	53,832.2	75,019.6
長期貸し付け (万ルピー)	51,332.0	80,316.7	105,247.5
商業銀行を通じて			
短期貸し付け (万ルピー)	2,428.3	8,398.0	7,267.5
期間貸し付け (term loan) (万ルピー)	21,405.8	50,459.3	76,928.3
5. 使用解除金額 (amount released) (万ルピー)	75,381.2	112,788.9	157,748.9
6. 使用金額 (amount utilised) (万ルピー)	65,398.5	112,697.9	152,063.7

(出所) (a) Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1976 - 77* (New Delhi: Government of India Press, 1976), p. 111.

(b) Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1978 - 79 and Review of Plan Performance 1977 - 78* (New Delhi: Government of India Press, n. d.), p. 35.

い(注11)。SFDA/MFAL 事業という形での中央政府レベルにおける農村貧困緩和政策の存在意義は、まだ脆弱なものであったのである。

2. ジャナター党政権下における IRDP の形成

独立後インドの政治史において1975年から77年まで続く「国内非常事態宣言」は、60年代末からのインディラ・ガンディー政権の「社会主義型社会」というイデオロギーの急進化のピークをなす事態であり、現代史の決定的な分岐点となった事件である。そのような事態の展開は、雇用・貧困緩和政策の展開にも大きな影響を与

えることとなる。すなわち非常事態宣言の出された1975年にインディラ・ガンディー政権は「20項目プログラム」として改めて社会的・経済的弱者層重視の政策理念を打ち出し、土地改革の促進、弱者層への住宅供給、強制的な債務労働の禁止、農村債務救済、農業労働に対する最低賃金の見直しなどをうたうのである。もっともこれは政策的には従来の諸政策の寄せあつてであり、その強化をうたったものでしかなかったが(注12)、この「20項目プログラム」によって農村貧困層をターゲットとする農村開発事業に中央政府が一般的かつ恒常的に関与するとい

う方向性が、少なくとも「政治的に」よりはっきりと示されたことは重要であり、次のジャナター党政権における展開に大きな影響を与えたことは間違いないだろう。また1975年10月には農村の弱者層のために新たな制度金融機関、「地域農村銀行」(Regional Rural Bank)が設立されており、農村制度信用の面においても農村貧困層重視の姿勢がさらに明確に示される^(注13)。非常事態宣言はその実施においては、ネガティブな側面を伴ったものの、強権を背景として農村開発、農村弱者層の経済状況改善などにおいて一定のインパクトを与えることになるのである^(注14)。

1977年の第6回連邦総選挙を目指して急遽結成されたジャナター党は、そもそも反会議派を焦点にして既成政党がまとまっただけのものであり、その政策理念は構成政党のさまざまな考え方の妥協の産物であった^(注15)。ジャナター党政権の経済政策声明(Economic Policy Statement)^(注16)は11月に、その産業政策声明(Industrial Policy Statement)^(注17)は12月に出されているが、政権成立後これらの政策がまとまるまで8カ月から9カ月というかなりの遅れがでたことは、その構成政党間の調整がかなり難しいものであったことを推測させる。もっとも、反会議派でまとまったということがまったく積極的な意味を持たなかったということではない。ネルー、インディラ・ガンディー会議派政権期のプランニングと公共部門の重視、重化学工業化の強調といった政治経済イデオロギーの流れに対抗する新たな考え方を、政策理念の枠組みとして提示することが政治的に必要となったからである。

(1) ジャナター党政権の雇用重視政策理念

ジャナター党政権の経済政策理念について見れば、その特徴は一般にガンディー主義的社会主義といわれる、農業、村落工業・家内工業および、小規模工業の重視にあるが、このような方向への政策理念のシフトは、反会議派という政権成立の契機によって促進されたことは認められてよい。そして、農業、村落工業・家内工業および、小規模工業の重視という諸政策に共通する基本概念は「雇用」であった。1978年4月に公表されたジャナター党政権の5カ年計画案では、10年間という時限を区切って、(1)失業および厳しい半失業状態の解消、(2)最貧困層の生活水準の顕著な上昇、(3)政府による、安全な飲料水の供給、成年識字教育、初等教育の普及、保健、農村道路、農村土地なし層への住宅の供給および都市スラム地域への最低限のサービスの供給、がそれぞれ達成されるべきとした^(注18)。雇用の重要性は歴代の5カ年計画で強調されているが、なかでもジャナター党政権の5カ年計画案は最も顕著である。そして失業、貧困、不平等の問題は相互に関係すると述べ^(注19)、一般的に貧困問題は雇用を促進することで解消すべきとの考えを打ち出している。

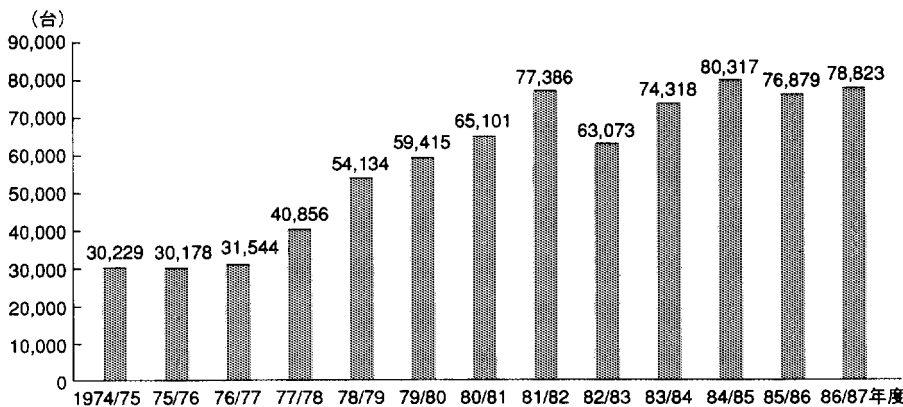
注意すべきは、「雇用重視」という考え方は、地主、富農層など既得権益層の利益と重なる農業の資本主義化という方向性とは食い違う部分があるという点である。ジャナター党、特にチャラン・シン(Charan Singh)^(注20)が代表する勢力は農村の既得権益層の代表と単純化される場合が往々にしてあるが、実態はそれほど単純なものではない。例えば、当時のジャナター党のS・N・シンハ(Satyendra Narayan Sinha)を委員長とする、農村における雇用状況およびその改善策を審議した連邦下院予算委員会(Es-

timates Committee) が農業の機械化についての政策説明を求めた時に、農業局は以下のような政府方針を説明している。すなわち、一般原則として選択的な機械化を行うべきであり、(1)動力を必要とする農作業を行う場合、小農経済における労働力および使役動物の利用可能状況を勘案して、まず人手もしくは役牛の使用を優先すべきである、(2)人手または役牛を使った作業の効率を改善するため改良農具の生産、普及のための事業は必要であり実施されるべきである、(3)トラクターのような機械は地形および気候条件により、または耕地整理などの場合、または役牛が不足しているような場合に限り使用すべきである、とそのガイドラインを示しているのである(注21)。雇用に悪影響を及ぼす「不必要な」機械化を避けるという考え方はジャナター党政権以前からのものであったが、それがより一層明確にされているとあってよい。この例が示すのは、「雇用」の重視とは、単に大規模な経営面積を持つ大地主、富農の利害と中、小農の利害が並立しているのではないこと、もし両者の

利害が対立する場合には後者の利益が優先されることを含む考え方であるという点である。ジャナター党政権は、少なくとも中央政府レベルでは、富農階級の利益代表というよりは、中小規模の土地を所有する中、小農の利益も視野に入れたものであったと把握するほうが適切な理解なのである。

もっともこれはあくまでも中央政府の指針であり、憲法上、農業は州政府の管轄事項であること、ジャナター党中央の指導力の欠如、そしてなにより機械化といった事柄に関しては各農民自身の判断が決定的に重要であって政府の影響力はきわめて限定的なものにすぎないという事実により、ほとんど影響力はなかったというのが実態であろう。例えば図1で1977年から80年のトラクターの販売台数を検討してみると、以上のような「選択的機械化」という方向性はまったく感じられない。しかし、繰り返しになるが、このような考え方が政府方針として明確に示されたということは、ジャナター党政権の目指したところが富農、大地主階層だけでなく

図1 トラクター販売台数



(出所) Directorate of Economics and Statistics (Department of Agriculture and Cooperation, Ministry of Agriculture, Government of India), *Indian Agriculture in Brief-22nd Edition* (Delhi: General Manager, 1989), p. 87.

小農、中農を視野に入れたものであることを示している。しからば、零細農、農業労働者、村職人など農村経済の底辺を構成する人々に対する雇用政策は何であったらうか。それは総合農村開発事業、IRDPであった。

(2) IRDPの形成

IRDPは「雇用」の一翼を担うべきものとして1978年に開始された。事業の概要は次のとおりである。まず、事業の展開に関しては、全国で約5100の郡の中ですでにSFDA、早尅常襲地域事業、河川地域開発事業(Command Area Development Programme)などの開発事業が存在する2950の郡のうち2000郡を対象とし、既存の各事業体をベースにして、かつ既存事業に追加・並立する形でIRDPを行うこととした。さらに毎年300の郡を事業対象として追加し、5カ年計画の最終年までに追加1500郡、その次の5カ年計画の最終年までに残りの郡をカバーし、それによって1988年までに完全雇用を達成している^(注22)。事業の対象は、小農、零細農、農業労働者、農村職人であり、そこに含まれる指定カーストや指定部族の人々を重視している。そして、それらの世帯から毎年農業に従事する貧困層を200世帯、農業以外に従事する貧困層を100世帯抽出し、雇用を与えその所得を上昇させることが眼目となっている^(注23)。ジャナター党政権の5カ年計画におけるIRDPの位置づけを見てみよう。

同5カ年計画は、SFDA/MFALなどの従来の事業の展開がばらばらで、地域開発や農村の弱者層への開発利益の分配において十分な成果が上げられなかったことを指摘し、各地域の実状にあった総合的な地域開発事業を展開し、2つの主要な目標である雇用創造と生産性の上昇

を達成すべきとした。そして上に述べた欠点を改善するために、IRDPは各地域の資源賦与状況を考慮しその最適利用および社会的公正を目指す地域開発事業として位置づけられ、そこにおいては農業、畜産業、漁業、林業における諸事業が中核となり、それらを総合的にまとめて土地、水資源の最適利用を目指すべき、とした^(注24)。

具体的には、「総合」されるべき事業として概略以下のものがあげられた。(1)科学的技術を利用した水資源や土地の効率的な利用を含む農業発展事業。(2)小世帯農、農業労働者を主な対象とした副業としての畜産事業。(3)内陸湖、塩湖における漁業の生産性増強事業、および漁民やその他後進諸階級のための漁業関連事業。(4)トロール漁船、機械化船、小船(country boat)などを用いる天然資源の漁獲を含む海洋漁業事業。ただし貧困漁民の雇用を最大限確保し、貧困階層の不利となるようなトロール漁船、機械化船、小船間の不健全な競争を排除することが考慮される。(5)燃料や飼料を供給する基盤を整備するための社会植林(social forestry)事業。同事業は共同体内の貧困層が職業として行う。その場合、貧困層が畜産事業を行うための飼料として利用する用益権には特別な注意が払われるべきである。(6)副業収入としての、または土地利用最適化のための小規模農民による造林事業。(7)農村の村職人の主職業または副業としての手織機、養蚕、養蜂などの村落家内工業。(8)経済にとっても必要とされ、貧困層の生活向上のためにも資する自営業としての農村サービス部門。(9)開発事業のために組織部門労働者に必要となる技能形成および労働力の流動性を高める労働事業、および必要ならば雇用保障的な労

働事業^(注25)。以上である。

一見して明らかなように、この9つの事業は、「総合」されるべき内容の箇条書きにすぎず、「各地域の資源賦与状況を考慮しその最適利用および社会的公正を目指す地域開発事業」として、そもそもこのような多様な事業が総合化できるかどうか、仮にできたとしても総合による相互作用で事業の有効性が高まりうるのかどうか、きわめて問題であると考えるべきであろう。この点を考慮し、かつ、IRDPで事業が「総合化される」ことに実際上なんらかの意味があるとするならば、それは事業の目的が有機的に接合される、というよりも事業目的が実現される「過程」が総合化されることに実質的な重点があるものと考えたほうがよい。その場合、特に以下のポイントが重要となろう。すなわち、行政機関による地域に即した総合的な開発計画の策定と実施の可能性、住民の地域開発計画との関わり、住民の中でもどういう階層をターゲットとするかなどの点である。この3つの問題点のうち前2者の問題点は県以下のレベルのプランニング全般に関するポイントであり、最後のものはIRDP特有の問題点である。以下では、ジャナター党政権期に提出された3つの委員会報告から、これらの問題点を検討してみたい。

上にも述べたようにジャナター党政権は農村および農業、小規模工業重視をはっきりと掲げた政権であり、そのためにジャナター党の基本政策理念には民主主義的参加と下からのプランニングを促すための権限の分散化が含まれていた^(注26)。ジャナター党政権はそのような、いわば民主的分権化という文脈において農村の発展を図るために2つの委員会を設けて勧告をさせている。一つはアソカ・メータ (Asoka Mehta)

を委員長とする有名な、パンチャーヤット (Panchayat) 制度、つまり住民の開発への参加および自治、を検討した委員会であり^(注27)、もう一つがM・L・ダントワラ (Dantwala) を委員長とする郡レベルのプランニングを検討した委員会である^(注28)。後者は行政機関による地域に即した開発計画の策定と実施という点に焦点をあて、前者はプランニングとの関連では住民の地域開発計画との関わりについての検討を含んでいる。まずダントワラ委員会報告を、次にアソカ・メータ委員会報告でIRDPに関連する部分を検討する。

ダントワラ委員会報告書には、IRDPの効果的な実施のために総合的な地域開発計画はいかにあるべきかとの観点が含まれていた。以下報告書のポイントを検討したい。

同委員会は西ベンガル州の包括的地域開発事業 (Comprehensive Area Development Programme) を参照しつつ、郡レベルの計画チームによる郡のプランニングの可能性を検討した。同委員会は、まずそれまでのプランニング体制を反省し、「計画作成機関と実施地域との懸隔、計画がカバーする地域の地理的広大性、これらの要因により、部門別の財源分配と、各地域特有のニーズおよび開発利益を配分する能力をうまくマッチさせることが難しかった」と述べ、そのような欠点を改善するために計画の地理的単位をできるだけ小さいものにする必要性を説いた。それが「郡」であった。郡は計画策定者、その実施者および地域住民が親密に接触しうる十分小さい人口的地理的単位であり、(1)より明確に人々のニーズを理解し、そして弱者層の上昇を阻む要因を把握することができ、(2)各地域の物的、人的潜在資源を確認でき、(3)社会経済

的および技術的な成長を阻む要因を同定でき、そして(4)住民がより広く計画の策定および実施に参加することができるとし、したがって郡を総合的な地域開発計画の策定と実施においてポイントとなる基本的単位とすべし、とした^(注29)。しかしながら現状では、郡レベルのプランニングを十全に行うためには人員、技術とも著しく不足しているため、ほとんどの州で郡レベルのプランニングは不可能であるとし、折衷案として県レベルで必要な技術を持つ人員をプールした「県計画チーム」を編成し、郡レベルのプランニングおよびその県レベルのプランニングとの接合を行うべきとした^(注30)。

プランニングの技術的過程に関しては、郡レベルのプランニングに当たり、財政的制約や、物的、人的、組織的資源の分布および利用可能状況を勘案して、道路や電力などの基本的インフラ、学校、協同組合、マーケットなどの施設の地理的配置を決定する必要性を強調し、さらに雇用または失業状況についても検討すべしとしている。また、郡レベルのプランニングに特有の注意すべき点として、地域のあまりに詳細な資源一覧などを作成するようなことに重きを置くよりも、既成事業がより効果的に行われるような補助的投資を選定したり、事業の効果的な運営を阻む問題点を解明したり、あるいは、州規模の事業に対しては郡レベルの事業との接続を十全なものとするなど、いわば問題解決型の視点からのプランニングを行うことが重要であるとした。つまり、郡レベルのプランニングが単に県レベルのプランニングを単純に郡の数で割ったものとなることのないように、としている^(注31)。さらに信用供給に関しては、郡レベルにおいて信用供給計画とプランニングを

密接に関係づける必要性が述べられ、指導銀行制度の概念が郡レベルにも適用されるよう勧告している。そこでは、制度金融の運営レベルで、顧客、とりわけ弱者層の顧客にとって制度金融が誠実な貸し手であるとの信頼感を獲得することが特に重要なポイントである、としている。

以上のように、委員会は郡ではなくむしろ県レベルの機関を当面は強化する必要性を強調し、地域密着型のプランニングを行うように勧告したのだが、県レベルの機関の重点化ということに関しては、人的および技術的理由のほか次のような住民参加、特に既成のパンチャーヤット制度に対する認識があった。すなわち、「もしわれわれが弱者のための計画を望むならば、計画は上から与えられるべきものかもしれない。計画は下からできるものだとしても、その場合の下が富者または強者を意味するならば、そのような計画は弱者のための計画ではありえない」^(注32)。富農や大地主などの農村における社会的政治的有力者の影響力により、協同組合がもたらす便宜・利益に農村の弱者層がなかなかあずかれない現状があることはすでに述べたが、ここで問題となっているのはまさに同様の農村における支配構造なのであった。

そこで問題となるのは「県計画チーム」を誰がコントロールするかという点である。理論的には、県レベルの行政機関か、または県レベルのパンチャーヤットがその任に当たることが考えられるが、後者の場合は、多くの州でパンチャーヤットが満足に機能していないこと、またたとえ機能していても有力な既得権益層に支配され農村の弱者層の利益が代表されない可能性が高い点が問題とされた。委員会はこの点については議論を保留し、アソカ・メータ委員会の

報告を待つこととした^(注33)。この点も含め、次にアソカ・メータ委員会の報告をIRDPに焦点をあてて検討したい。

ダントワラ委員会と同時並行的に作業を行っていたアソカ・メータ委員会は、県レベル以下のプランニングについてダントワラ委員会とかなり違う考え方を示している。組織上もっとも違う点は、ダントワラ委員会が県一郡をプランニングの要としたのに対し、住民参加を念頭に置くアソカ・メータ委員会は、県とともに「地区」(Mandal)を新しいプランニングの要としたことである。県レベル以下でプランニングの要となるには郡はあまりに大きすぎ、村はあまりに小さすぎると考えられ、いくつかの村を合わせた、規模でいえば郡と村の中間にあたる「地区」を地域に密着した草の根レベルのプランニングの新しい結集点とすべきとし、従来の郡は段階的に廃止すべきとした^(注34)。そして県レベルで「県評議会」(Zilla Parishad)、地区レベルで「地区パンチャーヤット」(Mandal Panchayat)を県一地区の行政ラインと並行して再編・設置すべきとした。もっとも、ジャナター党政権が短命であったこともあり、ほとんどの州では、地区を新しい草の根レベルのプランニングの結集点とすべきとした同委員会の線に沿ったパンチャーヤット制度の再編成はなされなかった^(注35)。

続いて同委員会はプランニングとパンチャーヤットの関係については、それまでの停滞したパンチャーヤットに対し以上のような新しい再編成案を示した上で、IRDPを、行政ではなく住民の代表組織たるパンチャーヤット制度に任せるべきと勧告している^(注36)。委員会はダントワラ委員会が認識していたごとく従来の農村の

支配構造、すなわちパンチャーヤットにおいても地主、富農などの農村の既得権益層が弱者層を圧迫している現状も十分認識しており^(注37)、IRDPのような政府事業の利益が弱者層に行き渡らない可能性も認めていたものと考えられるが、そのような欠点はパンチャーヤットが本来持つ欠点ではなく、むしろパンチャーヤットが十全に機能していない状況から生じるとの認識を示し、種々の制度改革、運動を通じて克服していくべきものとした。

結局以上2つの委員会の主張を合わせると、民主的分権化を体现するいわば理想的な県レベル以下のプランニングとは以下になるだろう。すなわち組織的には、行政、パンチャーヤットとも県一郡、または県一地区、が2つの要のレベルとなり、そのレベルにおいて一方では行政による、物的・組織的な諸資源の分布、インフラや住民の地理的分布、雇用計画、信用供給レベルなどを勘案した問題解決型の諸事業計画の作成がなされ、他方では、パンチャーヤットを通じて行政側に住民、特に弱者層のニーズが適切に反映されるような、プランニングがなされる。IRDPは、このような地域的かつ総合的なプランニング過程に基礎づけられる貧困緩和事業となるはずであった。

以上のような総合的な地域開発計画策定に関する問題点にくわえ、貧困緩和事業としてIRDPが直面する他の重要な問題は何であったであろうか。最も大きな問題は受益者選定の問題であろう。つまり農村貧困層をいかに把握するかという問題である。SFDA/MFALでは、土地所有面積や収入に占める農業労働で得た賃金の比率などが、受益者選定の一応の基準となった。またSFDA/MFALにおける受益者の選定

は各地の実状を考慮し、小農、零細農、農業労働者をわける土地面積基準もある程度各地域の実状に沿ったものとするのができた。これに対し、IRDP の場合は全国一律の所得基準が適用されることとなり、その実施のために改めて世帯調査を行って貧困線以下の所得しか得ていない世帯を確定することとなった。そのため中央政府は1979年8月には州政府に世帯調査のためのフォームを示し、調査を早急に行うように指示を与えている^(注38)。以上のようなIRDPにおける選定基準の変更は単に技術的見地からの変更ではなく、貧困世帯の選定に対する考え方の変化を意味するものであった。それは、ラージャスターン州の「アンティヨダヤ」(Antyodaya)^(注39)アプローチの採用によるものであった。

アンティヨダヤ事業とは、1977年10月にラージャスターン政府によって開始された最貧層を対象とする経済改善事業のことである。その経験を評価し学ぶため、中央の計画委員会は1978年の9、10月に同事業の評価を行い報告している。同事業のアプローチ、つまり、アンティヨダヤ・アプローチの基本原則は、「最も貧しいものに最初の援助を」ということであるが、そのほかにも以下のような原則が含まれる。すなわち、(1)貧困は統計的な抽象的なものでなく、貧困世帯として実態的に把握されるべきこと、(2)貧困世帯が自営によって恒常的な所得を得るための生産的資産を与えることに重点を置くこと、(3)行政は人々がくるのを待つのではなく、自ら赴いて貧困世帯を確認し、助けること、(4)貧困層の認定は厳格に経済基準に基づくこと(ラージャスターンでは年間所得1世帯3600ルピーが基準とされた)^(注40)、である。このような方向

性がIRDPにも取り入れられることになる。受益者選定が所得を基準とするものとなり、最も貧しいものが最初に受益者として選定されるべきとの考え方が取り込まれるのである。すなわち中央政府農村開発局は1979年2月の各州への通達でIRDPについての追加的指示を出し、その中で、アンティヨダヤ・アプローチが採用されるべし、つまり、最も貧しいものが最初に受益者として選定されるべきと指示しているのである^(注41)。このようなアンティヨダヤ・アプローチの採用により、IRDPは「貧困層」向けの性格をより強める。

1978年から実施されたIRDPでは80年3月末までに約530万世帯が受益対象として同定され、うち約200万世帯がなんらかの形で補助を受けた。200万世帯のうち約60%が農業改善の補助を受け、約15%が畜産の補助を受けている^(注42)。この時期のIRDPは、上で述べた諸委員会の期待したように実施されたであろうか。1980年1月にジャナター党を総選挙で破って政権を奪還したインディラ・ガンディー会議派政権は、第6次5カ年計画書において、当時のIRDPの運営を評して以下のように述べている。すなわち、「概念的にはこの事業は包括的なものであり、各地域の貧困状況を改善すべく最適なインパクトを与えるために、郡レベルのプランニングを通じて各地の潜在的な成長可能性を十分に引き出すことをねらっている。しかし実態は、IRDPはSFDAと同じ線に沿って運営される傾向にある」^(注43)と。IRDPはその時点で2年の経験しか積んでおらず、将来的には改善の可能性があるとはいえ、その開始の当初から意図した「総合的な地域開発計画」たるべしという目標、つまりダントワラ委員会やアソカ・メータ委員会

の理想としたところからはずれ、実態としては SFDA 的な信用と補助金を与える個別事業という域を出てはいなかったのである。

(注1) Planning Commission (Government of India), *Approach to the Fifth Plan 1974-79* (Delhi: Government of India Press, 1973), p. 6.

(注2) Ibid., p. 56.

(注3) Planning Commission (Government of India), *Report of the Working Group on District Planning Vol. II* (Coimbatore: Government of India Press, 1985), p. 163 (この報告書に参考資料として添付されている, Planning Commission, *Guidelines for the Formulation of District Plans, September 1969* より).

(注4) Planning Commission (Government of India), *Draft Fifth Five Year Plan 1974-79 Vol. II*, p. 89.

(注5) Ibid., p. 86.

(注6) Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1974-75* (Delhi: The Controller of Publications, n. d.), p. 114, および Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1975-76* (Delhi: The Controller of Publications, n. d.), p. 110.

(注7) Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1978-79 and Review of Plan Performance 1977-78* (New Delhi: The Controller of Publications, n. d.), p. 35.

(注8) 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。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、指定部族は政治、行政機構などにおいて優遇措置を受けうるものと憲法上認められている。

(注9) Planning Commission (Government of India), *Sixth Five Year Plan 1980-85* (New Delhi: Government of India Press, 1981), p. 167.

(注10) Planning Commission (Government of India), *Fifth Five Year Plan 1974-79* (Delhi: Controller of Publications, 1976), pp. iii-iv.

(注11) Ibid., p. 21.

(注12) 「20項目プログラム」は以下によった。
Indian Express (New Delhi), July 2, 1975.

(注13) 「地域農村銀行」は既成の協同組合、商業銀行が農村の弱者層への信用供給において十分な役割を果たしていないということから設立が決定されたものである。以下を参照。Reserve Bank of India, *Report of the Committee to Review Arrangements for Institutional Credit for Agriculture and Rural Development (CRAFICARD)* (Bombay: The Examiner Press, 1981), p. 106.

(注14) 大内穂「インド農業問題と非常事態宣言」(大内穂編『危機管理国家体制——非常事態下のインド——』アジア経済研究所 1980年) 第8章。

(注15) Janata Party, *Election Manifesto 1977* (New Delhi, 1977).

(注16) *Times of India* (Bombay), November 15, 1977.

(注17) Ibid., December 24, 1977.

(注18) Planning Commission (Government of India), *Draft Five Year Plan for 1978-83* (New Delhi: Government of India Press, 1978), p. 3.

(注19) Ibid., p. 2.

(注20) チャラン・シンの思想、歴史的役割については以下を参照。脇村孝平「中間カーストをめぐる政治経済学」(岡本幸治・木村雅昭編著『紛争地域現代史③ 南アジア』同文館 1994年)。

(注21) Estimates Committee (1978-79) (Sixth Lok Sabha, Government of India), *Thirty-Fourth Report, Ministry of Agriculture and Irrigation (Department of Rural Development)* (New Delhi: Lok Sabha Secretariat, April 1979), p. 82.

(注22) Planning Commission (Government of India), *Draft Five Year Plan for 1978-83*, p. 156.

(注23) Planning Commission (Government of India), *Annual Plan 1979-80* (New Delhi: Government of India Press, 1979), p. 24.

(注24) Planning Commission (Government of India), *Draft Five Year Plan for 1978-83*, pp. 154-155.

(注25) Ibid., p. 155.

(注26) Janata Party, *The Janata Party Manifesto—Both Bread and Liberty—A Gandhian Alternative* (New Delhi, 1977), p. 8.

(注27) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture and Irrigation, Government of India), *Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions* (New Delhi : Government of India Press, 1978) (Chairman: Asoka Mehta).

(注28) Planning Commission (Government of India), *Report of the Working Group on Block Level Planning* (New Delhi : Government of India Press, 1978)(Chairman : M. L. Dantwala).

(注29) Ibid., p. 2.

(注30) Ibid., p. 8.

(注31) Ibid., pp. 14-22.

(注32) Ibid., p. 12.

(注33) Ibid., pp. 44-45.

(注34) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture and Irrigation, Government of India), *Report of the Committee . . .* (Chairman : Asoka Mehta), p. 58.

(注35) パンチャーヤットなど地方自治に関する事項は憲法上州政府の独占的管轄事項であるため、州によって事情が大幅に異なる。1980年代前半においてアソカ・メータ委員会報告に沿う形、とりわけ最下層が地区パンチャーヤットとなっているのはカルナータカ州だけである。しかしカルナータカ州にしても、地区の上位パンチャーヤットはタルカ・パンチャーヤット評議会 (Taluk Panchayat Samiti), その上に県評議会となっており、アソカ・メータ委員会報告そのものの構成とはなっていない。Department of Law and Parliamentary Affairs (Government of Karnataka), *The Karnataka Zilla Parishads, Taluk Panchayat Samiti, Mandal Panchayats*

and Nyaya Panchayats Act, 1983 (Karnataka Act No. 20 of 1985) (Bangalore, 1987)/Department of Rural Development (Ministry of Agriculture, Government of India), *Panchayati Raj at a Glance: Status of Panchayati Raj Institutions in India, 1987-88* (New Delhi : New United Process, 1989), p. 6.

(注36) Department of Rural Development (Ministry of Agriculture and Irrigation, Government of India), *Report of the Committee . . .* (Chairman: Asoka Mehta), p. 63.

(注37) Ibid., pp. 79-80.

(注38) 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), pp. 118-122.

(注39) “Antyodaya”の語意は「最後の人を高めること」である。

(注40) Programme Evaluation Organisation (Planning Commission, Government of India), *Evaluation Study of the Working of Antyodaya Programme in Rajasthan* (New Delhi, 1979), p. i.

(注41) Ministry of Rural Development (Government of India), *Important Circulars . . . Vol. II*, p. 61.

(注42) Planning Commission (Government of India), *Sixth Five Year Plan 1980-85*, p. 168.

(注43) Ibid.

(次号につづく)

(アジア経済研究所地域研究部)