

P・ハーシュ著

『タイ農村開発の  
ディレンマ』Philip Hirsch, *Development Dilemmas in Rural Thailand*, ニューヨーク, Oxford University Press, 1990年, xvii+244ページ

重 富 真 一

## I

タイの農村開発の本格的開始は、1960年代の初頭にさかのぼる。そのころまでのタイ農村はいまだ未占有・未開墾の森林が多く残されており、中部タイの稲作地帯を除けば、自給自足的部分の多い経済構造をもっていた。政府の農村開発政策は、こういった農村部に商品作物（ケナフ、キャッサバなど）が普及し、他方で民間主導の工業化が本格化してゆくのと軌を一にして進められてゆく。農村開発政策というものが経済成長に取り残されがちな農村経済の組織的支援を目的としているということからすれば、それは当然の経過であったとも言えよう。

このような30年余にわたるタイ政府の努力にもかかわらず、その成果に対する評価はあまり芳しいものではない。現在に至っても農村一都市間の経済格差は縮まる傾向にはない。いやむしろ、ここ数年の都市部門の急速な経済成長は、この格差を一層拡大しつつある。著者の問題意識も、このようなタイの農村開発政策が、何故その意図とは裏腹の結果をもたらしているのかを明らかにすることにある。

## II

著者はこのような政策の失敗が、政策自体に内包される「ディレンマ」によってもたらされたのだ、と主張する。すなわち、これまで実施されてきたタイの農村開発政策は、開発を進めれば進めるほど農村の経済的弱者を取り残し、むしろ彼らを貧困化へ追いやる仕組みを持っているという。特に著者は、農村開発政策が標榜する「住民参加による開発」(participatory development)なるものに分析の重点を置いている。なぜならば「住民参加」には、一方で地域住民が外部の資源に接近する契機、すなわち生産資源を住民の「支配」(control)下に

おく契機をもたらす側面がある一方、逆に外部社会が農村の資源を支配する可能性に道を開くものだからである。後者の方向が強まれば、それは「参加」とは名ばかりのものとなり、農村の大多数は自らの再生産に関わる事項の意思決定から疎外され、外部世界に統合(incorporation)されてゆく。このようなディレンマを中部タイ農村をフィールドに論証しようというのが、本書の目的である。

## III

著者が1年以上にわたって定住調査をおこなった農村は、中部タイのウタイタニ県ランサク (Lan Sak) 郡に属する2つの行政村(バンドン [Ban Dong] 村, バンマイ [Ban Mai] 村)である。ウタイタニ県はチャオプラヤ・デルタ辺縁部に位置するため、その北西部は丘陵もしくは山地となっている。調査村はいずれもこの丘陵・山地帯に属している。このようなデルタ辺縁部の丘陵・山地は、1960年代から商品作物(ケナフ、キャッサバ、後にメイズなど)の作付が急速に拡大した地帯なのだが、それは周辺あるいは他地方からの人々による入植・開墾でもたらされたものであった。調査村もこのような近年の入植村であって、バンドンは1970年代初め、バンマイは78年にそれぞれ入植されたという。バンドンは東北や北部タイに多いラオ系の住民が自ら林地を開墾してきた村であるが、バンマイの方は農地改革局が土地無し(あるいはそれに近い状態)の者に対して、土地を分配してできた村である。なおバンドンには行政村の中心から3キロほど離れたところにブンキアウ(Bung Khiew)と呼ばれる小集落があり、この小集落独自のまとまり意識や活動がみられる。

農業生産の状況についてみると、バンドンには水田があり、その一部は住民の管理する灌漑水路から水を得ている。ところが、バンマイの方は傾斜地にあるために、稲作可能地はごくわずかで、基本的には畑作物(メイズ、豆類、砂糖きびなど)に依存している。したがって、とりわけバンマイでは商品作物が人々の経済的再生産の根幹をなしており、市場経済に組み込まれている程度も高い(67~74ページ)。

このように著者は歴史のきわめて浅い入植村、しかもその初発から市場向けの作物生産にかなりの程度依存した村を調査地を選んでいく。タイの村というのはその多くが今世紀の開拓によって作られたものであるから、辺境の新開村が国家レベルの政治、経済システムに統合さ

れてゆくプロセスを研究することで、タイの農村がたどってきた「開発」の問題を明らかにすることができる、というのがこの村を選んだ著者の理由づけのようである(3ページ)。

## IV

上述のような問題意識と分析視角の枠組、および舞台装置を説明したうえで、著者は市場経済の浸透がどのように農村内階層差をもたらし、多くの人々を貧困化させてきたのかを分析する(第5章)。その際、稀少化した生産資源を誰が「支配」するのか、誰が「支配」から疎外されるのか、という点を各々の生産資源について検討してゆく。

まず土地について。地価の上昇が土地の新たな入手を困難にし、負債に縛られた農民は自分の子供に土地を相続することができないまま、所有権を喪失する。また国家の保護が行き届かないために、半ば暴力的に土地が奪われるケースすらある。すなわち、土地という資源に対する住民の「支配力」が失われつつある。

水についてはどうであろうか。パンドンの水利施設では、住民による水の管理が続けられている。しかし、現在大型のダムが上流で計画されており、これによる広域灌漑がなされるようになれば、村レベルの水の「支配力」はなくなってしまおうであろう。

資本については、農業の生産要素の多くが地域の外から持ち込まれるもの(化学肥料や農薬、あるいは農業機械など)に取って代わられたために、これらの「支配力」はその供給を握る商人や村内の資本力のある層の手中にある。さらには、資金借入の際、そのほとんどを高利の非制度的金融に依存するため、負債を抱えた層は自己の農業経営管理についての「支配力」をも失ってしまう。

労働についてみると、協同的労働交換が減少し、賃労働に取って代わられると、資金力に欠ける貧困層は自己の世帯以外の労働力を獲得する能力も失ってゆく。

さらに天然資源の減少で薪などの燃料すら購入に依存しなくてはならなくなっており、また天然資源についての知識が無意味化し、外部世界についての知識(市場情報など)が有用になっている。これらも住民の「支配力」の喪失と著者は捉える。

このような一般的状況を説明したうえで、著者はさらに村内各階層の具体的事例から、「支配力」を喪失している層と逆に「支配力」を強めているケースを叙述している。2村を比較すると、自給的米生産が中心であるバン

ドンよりも、商品作物生産に特化しているバンマイでこのような「支配力」の階層分化ははなはだしいとする。

## V

村内低所得者層が個々の努力では、資源に対する「支配力」の確保・回復ができない以上、人々は協同でもってこれに対応してゆかねばならない。第6章では「協同と開発」の問題が取り上げられるが、ここで著者は調査村で実際におこなわれている協同活動を、(1)政府によって組織されたもの、(2)NGOの指導によるもの、(3)自主的に作られたもの、の3つに分けて論じている。政府によるものは、たとえそれが住民の参加をたてまえとしても、国家の管理の一手段として住民を集団化するものであるのに対し、NGO、あるいは自主的なそれは下層も含めた住民の参加を得ている、という。

続く第7章は、いわば本論中の本論ともいうべきところで、ここで著者は“participatory development”の概念整理とその批判的検討をおこなっている。まず概念についてであるが、この“participatory development”の中味は提唱者によってずいぶん違いがあるという。それらの主張を検討すると、「参加」が単に市場へのアクセスと見なされていたり(世界銀行の報告書)、政府が立てた政策目的に従って住民が動員されることを「参加」と捉えていたり(政府官僚の立場)、実際の住民参加のための末端組織が村内の富裕な有力者によって管理されている(ランサク郡の現実)、といった問題があるという。

これに対して、違った意味での「参加」も提唱されている。たとえばNGOは生産要素に対する支配力を高めるために、農村の力関係を変える方策を追求している。実際、ブンキアウの住民がNGOの指導を受けるなどしながら組織した米穀銀行(rice bank)、水牛銀行(buffalo bank)、水利施設の建設運動などは、人々が生産要素に対する自らの支配力を増す意義をもっていた、と著者は評価する。

しかし、資源の「支配」をめぐる農村内の客観的状況は、農村下層をも含めた「参加」を困難なものとしている。農業協同組合銀行(BAAC)によって作られたグループは、住民の発言権を強める機関となっていないし、内務省が住民を指導して結成させた貯金組合は、村内の富裕層のみ潤している。タムボン評議会も政府の上意下達機関という色彩が強い。住民の公的リーダーはもはや住民の意思を代表すると言うよりは、外部との経済的政

治的關係から利益を得る存在になっている。しかもさまざまな不確実性が住民を取り巻いていて、住民を協同的活動に結集しにくくしている(202~210ページ)。

最後の第8章で、著者は本書の問題意識を再度整理して、「住民参加」という開発政策が、結局は住民の生活に関わる重要な意思決定を住民から遠くはなれたところであるような仕組みを作りだし、農村経済が国家レベルの政治経済システムに、より一層「統合」されてゆく、と結論づける。もちろん展望がまったくないわけではない。著者は「行動の余地」として(228~229ページ)、NGOに対する公的認知が進んでいること、官僚あるいは民間人の中に「参加」への理解が深まっていること、住民自身の中にも「参加」への意識と自信が高まっていること、そしてなによりも住民を本当に代表するリーダーが育ちつつあること、を挙げている。

## VI

以上が本書のあらましである。住民「参加」が住民の国家レベルのシステムへの「統合」に置き換えられてしまい、結局本当の住民参加とはほど遠いものとなる、という著者の論理は一見すっきりしているようである。しかし、「参加」とは具体的にどのような行為をさしているのであろうか。

仮に農村開発政策を「参加型」と「非参加型」に区別できるとしよう。著者は著者なりの「参加」の定義付けをしなかったために、このような区分も実は明確ではないのだが、たとえば政府が勝手に農村に道をつけたり、橋を作ったりするようなことは「非参加型」といってよからう。このようなインフラは、自給自足的な農村を外部の市場経済に直接結びつける役割を果たすから、著者がいうような農村貧困層の資源「支配力」の喪失に最も強く作用する。しかも、これまでにおこなわれてきたタイ農村開発政策のほとんどが、このようなインフラ整備を目的としたものであった。生産要素に対する「支配力」をキーワードに論を進める著者が、タイ農村開発の中心であったインフラ開発型プロジェクトをほとんど分析していないのは奇妙である。本書で繰り返し批判された具体的な「参加型」開発は、BAAC資金貸付、貯蓄組合、そしてタムボン会議であるが、これらが資源の「支配力」について作用した程度は、インフラ整備型に比べればわずかであろう。

また、著者の開発政策に対する評価の仕方から推測するには、著者は「参加による開発」すべてにこのようなデ

イレンマが存在するわけではないと考えているようだ。だとすれば、「参加型」の中に「望ましい参加」と「望ましくない(みせかけだけの)参加」とがあるということになる。ではその評価基準はどのようなものなのか。「参加」の一義的な定義づけがなされなかったことが、「参加型」の分析・評価基軸をもあいまいにってしまった。たとえば貯金組合という「参加型」のプロジェクトは、この本の中では頗る評判が悪いが、実は低所得者層の参加を実現している例も多々あって、多くのNGOも進めているプロジェクトである。だとすると、プロジェクト実施の方法に「望ましい参加」をもたらすものと、そうでないものがあるのではないか。著者に教えてほしいのは、本当の意味での「参加」を確保し得るプロジェクトか否か、を識別する基準である。それがはっきりした時に、真の「参加」を阻害する要因も、それを打ち破り、展望を開く方法も見えてくるであろう。著者は「行動の余地」なるものを列挙しているが、そのほとんどが開発ワーカーや住民の側の能力に期待するものである。しかし、そのような能力が形成され発揮され得る客観的条件の分析がなければ、このような「行動の余地」も現実のものとはならないであろう。しかも、著者はこの本の中で客観的条件が住民の側の資源「支配力」を失わせる、ということをさんざん論証してきたのではなかったか。そうであれば、その客観的条件の中に展望の可能性を述べておかねば弁証法的とはいえない。

このように開発政策のディレンマについての著者の主張は、一歩具体的なレベルにおけると曖昧になってしまう。むしろ評者が興味深く読んだのは、「資源に対する支配力」という分析枠組であった。著者の主張を評者なりに整理すれば、「支配」のおきる「場」は市場と組織の両方に存在する。まず市場において、もし完全競争の市場での取引であればそこに支配—被支配関係は存在しない。ところが不完全市場において取引主体の一方が独占的あるいは寡占的に資源を所有しているとき、このような資源の所有者による支配が生じる。それは一部は価格に反映されるであろうし、また時には社会関係にまで支配—被支配が持ち込まれる場合もあろう。第5章で述べられた市場経済の浸透による資源の「支配力」の喪失というのも、多くはこのような不完全市場の存在による。

一方で組織的方法により資源を調達する場合はどうであろうか。まず個別経済が自己の内的生産要素を用いる場合、ここには(外部の個別経済との間での)支配—被支配は発生し得ない。森林が豊かに存在し、そこでの取

集活動や自作地での自給的農業生産をおこなっている状態では、住民が他者から支配を受ける可能性はない。次に個別経済間での資源の組織的やり取りがある場合はどうか。これは、それぞれの取引主体が有している資源の状況によって関係が決まってくる。経済的資源あるいは政治的権力を取引主体の一方がはるかに多く有しているとき、支配—被支配関係が発生する可能性がある。たとえば、地主が少数でその一方に多くの土地不足農民がいるとき、そこに作られた地主—小作関係では、後者は経済的にも社会的にも前者に対して従属的關係に立つ。もうひとつの組織的方法は、国家が一方的に資源の配分を決定するような場合である。バンマイのように農地改革局が土地の配分を決定するような場合、あるいは非参加型のインフラ整備プロジェクトもこのタイプに属す。

「参加型」の開発が問題になるのは、個別経済間で組織が作られる場合においてである。そこでは意思決定が

組織的手続きをもってなされるから、その決定に対する「力関係」が資源配分の仕方を規定する。この力関係を農村貧困層に有利なように仕組むこと、これが「参加型」の開発を真の意味で住民参加の開発に近づけてゆくポイントである。詳述する余裕はないが、著者が批判的であった貯金組合でみても、多くの村で毎月の貯金義務額の下限をきわめて低額に抑え、低所得者層が参入できるようにしている一方、上限も定めて一部の村人が多額の資金を預けることのないようにしている。このような工夫で農村富裕層がこの組織を支配することを防ぎ得るであろう。

ともかく、このように「参加型」の開発を資源支配の諸類型の中に位置づければ、著者の議論の位置も分かりやすくなったはずである。

(アジア経済研究所地域研究部)