

第5章

農村開発政策と住民組織形成

はじめに

第3章でわれわれは、住民の協同組織が市場経済のインパクトを受けて変化し、また新たに生まれてくるのを見た。このような外部からのインパクトは、市場だけでなく国家やその他の機関による組織的働きかけによっても与えられる。そのような働きかけのうち、本章では農村開発政策が住民の協同組織形成にどのように関わってきたのかを検討したい。ここで農村開発政策とは、「農村外部の団体が、農村住民に対して、後者の経済的社会的生活の向上のために、何らかの資源ないし情報を組織的に供給すること」と定義しておく。したがって政府のみならず、非政府組織 (non-governmental organization=NGO) の活動も考察の対象に含まれる。

第1節 初期の農村開発政策と仲介組織

1. 信用協同組合の顛末

タイの農村住民の経済生活の向上をめざして政策的に作られた住民による開発組織としてもっとも早いのは、第1次大戦後に設立が企図された信用協同組合であろう。当時、農家負債の累積が政府内で問題とされ、その解決の

ための一策として協同組合の設立が考案されたのだった。そこで大蔵省商務・予測統計局 (Krom phanit lae sathiti phayakon) がピサヌローク県へ係官を送り、1916年に設立したのが、ワットチャン無限責任協同組合 (Sahakon wat chan mai chamkat sin chai) である [Yuphawan 1956: 3,7,12]。

ワットチャン信用協同組合の最初の会員は16名で、タイ商業銀行 (Thanakhan thai phanit) から年利6%で3000バーツを借入し、それを会員に年利12%で貸し出した。会員はこの借入資金を (おそらくは高利の) 負債の返済に充て、13か月後には銀行へ1500バーツを返済できたという。この成功によって翌1917年には会員が32人へと倍増した。政府も協同組合の普及を本格的に開始し、20年までに中部タイの三つの県 (ピサヌローク、ロップリー、アユタヤ) で60もの組合が作られた。このときの会員数が合計1190人であったから、当時の信用協同組合の平均的規模は、約20人ということになる。

組合の資金は、当初そのほとんどがタイ商業銀行からの借入金であったが、その後1932年の立憲革命を経て、国家予算も配分されるようになる。協同組合への融資額が大きくなると、それを専門に扱う機関が必要になり、47年には協同組合銀行 (Thanakhan phua kan sahakon) が設立された。各単組はこうして得た資金を会員に貸し出したが、その際、会員の土地を担保とし、その評価額を借入限度額とした [ibid: 15,30,34,53]。

このように信用組合は政府あるいは政府の保証のもとで、銀行から資金を受け取り、それを会員である個別農家に渡した。この意味で、タイ最初の住民による農村開発組織は、国家がその資源を農村の個別経済主体にもたらしため、「仲介組織」としてスタートしたといえよう。

しかし仲介組織といっても、会員は連帯保証責任を負っていたから、相互に行為を監視・規制する必要があった。その点で、信用組合の会員数が平均20人ほどであったということは、重要な意味をもつ。すなわち、会員どうしは極めて親しい二者間関係をもつ範囲に限られており、それが相互の行為を規制する力となったことが容易に想像できるのである。しかも、銀行からの借入利子と会員への貸出し利子の差額は、利潤として組合に蓄積されるはず

であった。つまり信用組合は、もし自己資産を蓄積することができれば、住民が共有資源を管理・運用する組織へと、発展する可能性をもっていた。

タイの協同組合は、立憲革命後の政権による推進もあって、種類・数とも急速に増大し、1955年10月時点で22種類、1万399組合にもものぼった。そのうち上述のような信用組合は9819組合（94%）であった [ibid: 41-42]。ところがその後政府の方針が転換し、住民の小集団による信用組合は奨励されなくなる。しかも返済の滞る組合が多く出たことから、政府は60年代半ばには、返済能力の高い農民を対象に資金供与をする方向へ政策を転換し、郡レベルをカバーするような大規模信用組合の設立を進めるようになったのである [Pantum, Virach, Long 1965: 45,47]。さらに規模の経済性を追求するために、69年から71年にかけて小規模の組合の統合がおこなわれ、72年には協同組合数は1498組合、うち信用組合は540組合（1955年の18分の1）に整理された [Somchai 1987: 121-122]。このような大規模組織になると、住民の運営への「参加」は不可能である。こうして信用組合は、住民組織としての発展の芽をつみとられたのであった。

一方、融資対象が協同組合に限られる協同組合銀行とは別に、一般農家への資金供給を目的として「農業および農業協同組合銀行」(Bank for Agriculture and Agricultural Cooperative=BAAC) が1966年に設立された [Sophin 1988: 162]。BAACの場合、担保をもたない借入者には小グループを作らせているが、これは資金借入のための連帯保証機能しか有していない。ここでも住民組織としての相互金融組織は作られることがなかった。

2. 農村開発行政機構の整備と仲介組織

信用協同組合が住民組織としての発展契機を失いつつあるころ、タイ政府は、地域開発としての農村開発政策実施のために、制度の整備を開始する⁽¹⁾。すなわち、1958年に地域開発委員会 (Khana kamakan klang phatthana thong thin) とその事務所を設置したことで、まず中央政府内の制度作りが開始され

た [Suvitya 1966: 33]。この委員会は62年に内務省コミュニティ開発局になり、現在にいたるまで農村開発の中核を担うことになる。また東北タイのウドン県に作られていた社会教育の専門家養成機関 (Thailand/ United Nations Fundamental Education Centre=TUFEC) を利用して、開発のための担当官 (phatthanakon=開発担当官) の養成を始めた [ibid: 36,39] [Judd n.d.: 47]。

この一方で、地方行政機構の中での農村開発行政機構作りが始まった。開発地区 (khet phatthana) の設置がそれである。すなわち、中央政府の末端行政単位である郡に、農村開発の担当部署を設け、そこに開発担当官をおいた。最初の郡単位の開発地区は、1960～61年に東北部と南部において選定された6郡であり、そこに他の地方からも開発担当官を赴任させ、トレーニングしたという [Suvitya 1966: 69]。開発地区は、75年には全国の郡の6割以上をカバーするまでに増加した⁽²⁾。

しかしこの地方行政機構を用いた農村開発政策は、少なくとも1970年代前半まで社会資本の整備と治安維持に大きく傾斜していた。当時、タイの周辺諸国は共産化するか、共産主義勢力の浸透が進んでいたため、タイ政府は国内の反共対策の一環として農村開発政策を進めていく必要があった。社会資本の整備は農村住民の参加を得なくてもおこなえる事業であり、しかもそれが完成すれば個々の農村住民が直接利益を受けることができた。したがって反政府勢力に対抗するうえで、住民への顕示効果は大きかった。それを象徴するのは、タイの農村開発プロジェクトで最初に実施されたのが軍による「移動開発単位」 (Mobile Development Unit) であった、という事実である。この単位はタイの共産化を恐れるアメリカの人的・資金的支援のもとで、軍の工作隊を中心に編成され、農村に直接赴いて主に社会資本 (道路、橋、井戸、池など) の建設や医療サービスの提供をおこなった [Huff 1967: 454-456] [Judd n.d.: 49-50] [Wanrak 1988: 143-148]。最初の単位は62年に東北部のカーラシン県に送られ、その後の活動の中心も共産主義の浸透が危惧された東北部におかれた。このように軍というもっとも行動の迅速な機関が、一方的に(農村住民の参加意識の醸成を待たずとも) おこなえる資源移転を、治安 (反共) 対策

を意図して、農村開発をおこなったというのが、タイの農村開発政策の実質的な幕開けであった⁽³⁾。

当時の農村開発政策に住民の組織化が課題としてなかったわけではない。すなわち、婦人会、青年会、職業グループなどの住民組織が、政府の指導で1960年代にはすでに作られていた。これらは政府の事業への動員組織であり、同時に政府が下ろす情報や資源の仲介組織としても機能した。例えば政府が公衆衛生の知識普及をする際には、婦人会によって農村の婦人たちを召集すればよかった。職業グループにはさまざまなものがあるが、それは技能や新品種の普及などのために便宜的に作られることが多かった。したがって信用組合と異なり、組織として継続的に管理、監督する資源はなく、住民には自律的な運営をおこなうインセンティブが働きにくかった。

3. 農民グループ

農村開発のための地方組織が整ってくると、他の省庁も住民の組織化を試みるようになった。その中でも、農業生産面での住民組織として、継続的な活動を期待されたものに、農業省によって作られた農民グループ (klum kasetrakon) がある。これは1960年代末からすでに水田農民グループ (klum chaona) として活動していたようだが⁽⁴⁾、活動が本格化するのは72年に現在の名前に改称されてからである。以後、安価な政府肥料の信用販売と低利融資の代理機関として、タンボン (区) を単位に設立されていった [Siri 1983: 40-41]。この組織の運営は住民の代表にまかされていたが、活動内容の中心は政府からの資源 (主に肥料) を会員に配分し、その代金を政府に代わって徴収することにあつたから、仲介組織の一つとみることができよう。しかし、その経済活動で利益が生じれば、それを自己資金として蓄積することを期待され、また実際にそのような資産を蓄積したところもあつたようである [Cohen 1981: 156]。そうなれば、住民が自らの資源を用いて、開発のための意思決定をおこなう組織に成長しうるものであつた。政府は70年代にこの組織の設立

を推進し、80年には3772グループに増加していた [Suwanni 1982: 121]。

しかし、グループの活動内容は、必ずしも目標を満たすものではなかった。1983年に、東北タイのスリン県で80の農民グループを調査したシリによると、そのうち半数が、肥料代金を一度も回収できずに機能を停止していた [Siri 1985: 30]。残りの半数についても、29組合で肥料の共同購入のみが実行されていたにすぎなかった。興味深いことに、区長(ガムナン)、商人が代表を務めるグループが40あり、そのうち30で肥料代金の回収に失敗している [ibid: 36-41]。同じ頃になされた全国的な調査からも、グループの多くは政府からの安価な肥料の受け取り組織の域を出ていないことがうかがえる⁽⁵⁾。また経営管理のうえでも、BAACからの融資を受けたグループの4分の1で、不正が発見されるといった問題がある [Suwanni 1982: 124]。

これはタンボンのレベルでこの組織が形成されたことと関わっている。すでに前章でみたように、タイ農村の地縁組織の中である程度住民の地縁的連帯意識を利用できるのは、自生村や寺の布施者集団であってタンボンではない。いきおい経営管理に対するチェックもきかなくなり、このような不正が生じたのであった⁽⁶⁾。1992年時点の組織数は4040であり、数でみると全国のタンボンの6割をカバーしていることになるが、名目的なものが多いように思われる [Thailand, OAE 1993: 258]。

以上のように、1970年代の前半までに、いくつかの住民組織が作られたが、いずれも政府からの資源の仲介組織にとどまっていた。このうち信用協同組合と農民グループについては、政府からの資源を単に会員に手渡すのみでなく、その回収もおこなったから、構成員の行為を組織的に規制する機能をもっていた(あるいはもつことを期待された)。また組織活動によって生みだされる利潤を、自己の資源として更なる組織活動のために運用することも可能であった。そうなればこれらの組織は、住民が共同の資源を自主的に共同で管理する組織へと変化していったであろう。しかし信用組合は政府の政策転換によって、住民組織としての性格を失ってしまった。農民グループは、その

組織範囲が広すぎたために、住民の参加意識を醸成することができず、せいぜい仲介組織としての機能しか果たしていない。また、経営内容にも問題があるものが多い。コミュニティ開発局によるその他の住民組織(婦人会、青年会など)は情報の仲介組織であり、政府事業への住民動員に利用されるものが多かった。

第2節 住民参加と共同資源利用組織の形成

前節で述べたように、1970年代の前半までの農村開発政策は、政府の政策や事業を末端の農村住民に下ろすための仲介や、政府に代わって住民を管理するかぎり、住民の参加を奨励するものであった。ところが70年代の半ばに入ると、政府の農村開発政策に重要な転換が起こる。すなわちプロジェクト実施の意思決定に際して、住民の参加を大幅に認める政策が始められたのである。またNGOも76年の左派勢力の政治的挫折を契機として、住民による組織形成と運営を重視する開発戦略を生みだした。このような住民参加による開発は、60年代末から国連を中心に主張されるようになった「参加型開発」というスローガンに影響された面もあろう。また71年にコミュニティ開発局長に就任したパット (Phat Bunyaratthaphan) は、当初より住民参加の重要性を強調していた [Phat 1972: 50-51]。このような状況の変化が、政府、NGOの政策変化の背後にあった。

1. タンボン・プロジェクト

このプロジェクトは、1975年に首相の座についたククリット・プラモートのイニシアチブで実施されたものである⁽⁷⁾。政府は緊急予算を組んで1タンボン(区)当たり約50万バーツを配分し、これを村長などで構成されるタンボン評議会の意思決定によって使うことを認めた。ただし、この補助金の使途

は、社会資本の建設・修理に限定され、また約3カ月間以内に完了させることが条件とされた[Krirkkiat 1975: 22-28]。実際には、予算の55%が道路の建設修理、15%が水路、貯水池、11%が堰、水門に使われた[野中1983: 259]。

このようにタンボン・プロジェクトでは、住民組織が政府からの資源配分の仲介のみをおこなうのではなく、限定つきながらも資源の処分方法について意思決定権を与えられている。つまり住民がプロジェクトの内容を決める過程に参加するという点で、以前にはないものであった。しかし、これが住民の組織形成に及ぼした影響は、次のような理由から限られたものとならざるをえなかった。

まず、資源の用途が社会資本の整備に限定されていたということである。道路や橋のような社会資本は、一度作れば、住民の継続的な維持管理がなくとも当分は利用可能な資源である。つまり、住民の意思決定への組織的参加は、与えられた資源（現金）の使途を決める過程にほぼ限定されるのであり、それが完成すると住民の組織的関与はなくなった。

次に、住民組織の単位がタンボンであったことを理由としてあげることができる。農民グループについて前節で述べたような問題が、ここにも発生した。つまり人々はこの社会単位では連帯意識をもつことができず、したがって「住民組織による意思決定」は、実質的に一部の地域リーダーの意思決定に矮小化され、しかもそれに対する一般住民のチェック作用は働きにくかった⁽⁸⁾。

以上のような理由から、タンボン・プロジェクトは資源の管理運用を住民自身に委ねながらも、一般住民の組織活動への参加を引き出すことができなかった。地域リーダーの資金管理に問題があることを知っても、「自分の腹を痛めた」資源ではないということも手伝って、多くの住民は意思決定やプロジェクトの実施に関心をもたなかったのである。

2. 私有資源共同利用組織の形成

タンボン・プロジェクトの1年前(1974年)、住民組織に意思決定をまかせるもう一つの開発プロジェクトが始められた。それはコミュニティ開発局による貯金組合の設立推進プロジェクトである [Phonphimon 1984: 106]。

(1) 貯金組合

貯金組合とは、第3章で詳しく述べたように、住民有志が毎月少額ずつ貯金をおこない、集まった現金を低利で相互に融資しようというものである(写真5-1)。これはタイの農村開発政策の流れの中でみると、次のような画期的特色をもっている。まず、外部団体は貯金組合の設立、運営についての情報を提供するのみで、組織の資源をすべて住民が拠出するという。次に、その資源の管理運用はすべて住民自身の共同の意思決定にまかされる、ということである。すなわち、住民が自らの資源を共同管理することで開発を進めるという政策が、ここに登場したのであった。

政府の指導による最初の貯金組合は、サーラピー・プロジェクト (Khlong kan saraphi) の実施地区の一つ、チェンマイ県サーラピー郡クアムン区(Tam-



写真5-1

Nawa村貯金組合〈S3〉。
このような、立派な事務所
をもつものもある。

(1995年撮影)

bon Kuamung)で作られた⁽⁹⁾。貯金組合のアイデアは、当時、地域職業開発課長(コミュニティ開発局内)の職にあったユワット(Yuwat Vuthimedhi)によるものである。ユワットは、それ以前に10年間あまり東北タイで政府の開発ワーカーとして働いており、その経験を通して住民には資源を自分で管理運用する能力があると確信していたという⁽¹⁰⁾。さらに彼は、(1)NGOのCredit Unionがおこなっていた貯金組合、(2)日本や韓国の協同組合、そして(3)フィリピンでおこなわれていた生産信用供与のシステムを、それぞれ参考にした⁽¹¹⁾。このうちCredit Unionについては、コミュニティ開発局の機関誌『コミュニティ開発』の1973年11月号に、その活動を紹介する論文が載っており[Phaisan 1973]、ユワットの証言を裏付けるものであろう。

ユワットによれば、当初政府はタンポンを単位としてこの貯金組合を作ろうとしていた。サーラピー・プロジェクト自体が、タンポンを単位として実施されていたし、当時の政府の意識としてはタンポンが住民側を代表する組織であったから、これは当然といえる。しかし間もなく住民相互に信頼関係のないところで貯金組合は成功しないことがわかり、行政村を組織母体とする方向に転換したという⁽¹²⁾。

この貯金組合は先に述べた信用組合とは、その資源の源という点でまったく異なっていた。信用組合を作ろうとしたときにも、住民からの預金で運営するという案がなかったわけではない[Yuphawan 1956: 7]。しかし、少数住民の現金を集めただけでは、住民の累積負債の解消にならないとして、外部の資金を貸し出す方式が採用されたのだった。逆にいえば、住民が相互に連帯しあえる範囲がごく少数の近隣世帯にとどまるであろう、という判断があったのではないだろうか。しかし1974年から77年の間に作られた貯金組合は213で、1組合当たりの会員数は42人であったから、20人未満であった初期の信用組合と比べてかなり大きな規模の組織としてスタートしている[Thailand, CDD 1978: 67]。したがって二者間関係の規制力の及ぶ範囲を超えたところでの形成が、企図されていたといえるのではなかろうか。

(2) ライスバンクと協同店舗

貯金組合に続いて、1976年にライスバンク (thanakhan khao) が政府の農村開発政策として開始された[Kingkaeo 1987: 1]。これは70年代初めにランパン県の一農村で住民自身がおこなっていた粃の相互融資事業を、国王の命により政府の推進プロジェクトとしたものである⁽¹³⁾。このライスバンクは、住民有志が定められた量の粃を出しあい、共同で保管して、飯米に不足した世帯に低利で貸し出すという組織である(写真5-2)。借入者は次の収穫後に元粃と利子分の粃を返却し、これによって共同で保管する粃の量が増加していく。このようにライスバンクは、飯米に不足して高利子の粃を借入しなくてはならない住民にとって、利子の節約になる⁽¹⁴⁾。この組織も貯金組合と同様に、基本となる資源の粃は、住民自身が調達するのが原則である。ただし米倉については、政府が一定規格のものを供与する。コミュニティ開発局のプロジェクトが成功をみたため、農業省も類似のプロジェクトを開始した⁽¹⁵⁾。

正確な年次は不明であるが、このライスバンクとほぼ同時期に始められたもう一つのプロジェクトに協同店舗 (sun sathit kan talat, 直訳すると「マーケティング・デモンストレーション・センター」) がある(写真5-3)。住民有志が資金を出しあって資本金を作り、それで日用品などを購入して、店舗販売する。これは日用品を低廉な価格で農村住民に供給し、かつ利潤を住民の

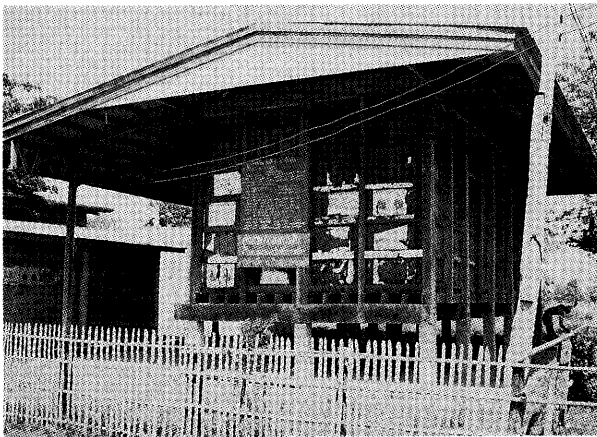


写真5-2 (A)
Khok Pia村 (NE12) のライスバンク (コミュニティ開発局の補助金で建てたもの)

(1989年撮影)



写真5-2(B)
シーポントーン村のライ
スバンク（粃の貸出し日）

(1993年撮影)

中で還流させる，という目的で作られた組織である。このプロジェクトでも，店舗の建設資金を政府が供与する場合があるが，基本は商品の仕入れ資金であり，それは出資者である住民の私有現金から調達される。これと類似のプロジェクトがARD (Accerelated Rural Development) 事務所によってもおこなわれている。こちらは村落店舗 (rankha muban) と呼ばれ，もともとは郡レベルで組織していたが，組織範囲が広すぎて経営者の不正を会員が規制できなかった。そこで，1986年に村落レベルの店舗設立を奨励する方向に転換したのであった⁽¹⁶⁾。



写真5-3(A)
San Sai村〈N8〉の協同店
舗（米倉の床下を利用）

(1991年撮影)



写真5-3(B)
ファイロン協同店舗（独立の店舗をもち、商品も豊富）

（1994年撮影）

(3) 普及状況

これら三つの住民組織に共通するのは、資源の調達も、そしてその管理も、住民自身によっておこなわれるという点である。すなわち組織目的のためにもっとも重要な資源（貯金組合および協同店舗の現金、ライスバンクの粃）は、住民がそれぞれの私有資源を供給したものであり、また住民によって集団的に管理される。これらの組織は、タイの農村開発政策史の中で、住民が主体となって継続的に経営管理をおこなう初めての住民組織ということができるのである。ところでこのような画期的な住民組織が、タイ農村でどの程度普及しているのであろうか。いくら組織として意義深いものであっても、例外的にしか成立しないのであれば、その社会的インパクトは小さいといわねばなるまい。

表5-1はコミュニティ開発局の指導による組織の1987年時点での数と、その年の行政村数を分母としたときの比率を示したものである。したがってこの表では、コミュニティ開発局以外の政府機関やNGOによるものは示されていない。逆に実質的には活動を停止してしまったようなものも、数に含まれている可能性がある⁽¹⁷⁾。一方、表5-2は、1990年の村落基礎データ調査(Ko. Cho. Cho. 2 Kho.)の中で、各組織の活動があると答えた行政村の数とその

表5-1 地方別にみたコミュニティ開発局指導による貯金組合、ライスバンク、および協同店舗の数（1987年時点）

	貯金組合		ライスバンク		協同店舗		(参考) 行政村数 (個)
	実数 (個)	対行政村 数比(%)	実数 (個)	対行政村 数比(%)	実数 (個)	対行政村 数比(%)	
東北タイ	3,538	14.3	4,853	19.6	1,470	5.9	24,706
うち上部	1,789	14.5	1,473	12.0	799	6.5	12,314
下部	1,749	14.1	3,380	27.3	671	5.4	12,392
北タイ	1,075	17.2	814	13.0	275	4.4	6,259
中部タイ	1,815	8.8	956	4.6	420	2.0	20,625
うち北部	608	10.5	400	6.9	159	2.7	5,796
南部	461	8.2	129	2.3	123	2.2	5,616
東部	376	8.2	257	5.6	70	1.5	4,559
西部	370	8.0	170	3.7	68	1.5	4,654
南タイ	1,071	15.0	315	4.4	179	2.5	7,141
うち上部	506	14.2	80	2.3	78	2.2	3,555
下部	565	15.8	235	6.6	101	2.8	3,586
合計	10,385	12.0	8,209	9.5	2,943	3.4	86,497

(注) 地方別の合計と原表の合計値は一致しないので、ここでは地方別の合計にしたがった。行政村数はバンコクを除いたもの。

(出所) [Kingkaeo, Wirasak 1989: 3][Thailand, NSO n.d. (1989)].

比率を示したものである⁽¹⁸⁾。したがってコミュニティ開発局の指導によるものの以外も、含まれていると思われる。

まず表5-1からいえることは、次のようなことであろう。地方別にみると、中部は東北や北部に比べ組織率が低い。中部タイ北部は貯金組合、ライスバンクでやや高くなっているが、それでも東北や北部よりかなり低くなっている。南部は貯金組合で組織率が東北・北部並みに高いが、他はほぼ中部と同レベルである。次に表5-2から組織率の水準をみると、貯金組合で16%、ライスバンクで23%（東北では37%）、協同店舗で14%（東北では24%）の行政村が、これらの組織を有していると回答している。表5-2では中部の貯金組合の組織率が高く出ているが、これはこの地方での貯金組合が複数行

表5-2 地方別にみた貯金組合、ライスバンク、協同店舗の存在数（1990年）
（村落基礎調査データよりの集計）

	貯金組合		ライスバンク		協同店舗	
	存在数	比率 ¹⁾ (%)	存在数	比率 ¹⁾ (%)	存在数	比率 ¹⁾ (%)
東北部	3,754	15.3	9,150	36.8	5,860	23.6
北部および中上部	1,581	15.3	3,015	25.2	1,088	9.1
中下部	2,183	16.3	664	4.9	626	4.6
南部	1,431	20.0	334	4.6	539	7.5
全国	8,949	15.7	13,163	22.9	8,113	14.1

(注) 1) それぞれの組織が「ある」と答えた行政村と、「ない」と答えた行政村の合計に占める比率。

(出所) 村落基礎調査 (Ko. Cho. Cho. 2 Kho.) を国家社会経済開発庁が集計したもの（内部資料）。

政村をカバーしていることが多いためであろうか。いずれにせよ、東北部などでは3割以上の行政村でライスバンクがあり、中部でも16%の行政村に貯金組合の会員がいるということは、これら三つの住民組織が、かなりの広がりをもって作られたとみてよいであろう。

3. NGOの政策転換

以上に述べたような農村開発政策の変化は、政府のみならずNGOについてもほぼ同じ時期に起こっている。NGOによる農村開発は、タイ農村復興運動基金 (Foundation for Thailand Rural Reconstruction Movement = TRRM, 設立1967年) が、チャイナート県で1969年より実施したプロジェクトを嚆矢とする。その活動内容は農業や副業の技術指導、公衆衛生の知識普及、その他の社会教育などであり、重点は生産活動を通して農村住民の所得を増大することにあった。しかもその生産活動は、個別農家を単位にしておこなわれることを前提にしており、ここでも住民組織に期待された役割は、NGOがもたらす技術情報の仲介であった。セーリーが回顧するように、60年代のNGOは住

民の経済的援助のための活動に重点をおいていた[Gohlert 1991: 105-106]。その後70年代に入ってから、徐々に住民の組織化を強調するようになったが、「住民を指導する」という姿勢から抜けきれなかった[CCTD, CEBEMO 1990: 25]。そして76年の民主勢力の弾圧で、NGOの活動はほとんど不可能になる[Phumtham 1984: 104-107]。

このような経緯は、当時もっとも注目を集めたNGOによる農村開発プロジェクト、Maeklong Integrated Rural Development Project (1974年開始)の挫折に典型的に示されている。このプロジェクトは、プアイ(Puey Ungpakorn)タマサート大学学長のイニシアチブのもと、タマサート大学、カセサート大学、マヒドーン大学の教官、学生によって実施されたもので、農村開発と学生の教育を同時におこなうことを目的としていた。ところが農村に入った学生の中には、公然と地元リーダーを批判するなど高慢な態度をとるものがあり、多くのプロジェクト実施地域で住民に受け入れられるところとならなかった[McNabb 1978: 107-122]。さらに76年10月の軍、右翼による学生運動弾圧後は、学生に対する右派の攻撃が激化し、間もなくこのプロジェクトは停止に追い込まれたのである[Lili, Worawan 1984: 101-102]。

NGOが再び活動を本格化するのには、1970年代末になってからであるが、そのときにはNGOの開発戦略にも大きな変化が起きていた。すなわち住民の文化を重視し、コミュニティの資源(物的、人的な)を活用することで、住民自身によって運営される組織を作る、というものである[Gohlert 1991: 105-106]。例えば先のTRRMは、76年の危機の後、住民主導のプロジェクトを開始し、NGO側が指導的立場をとらないという方針をたてた[Lili, Worawan 1984: 127-128]。またCCTD (Catholic Council of Thailand for Development)は、76年以後農村での普及活動がほぼできなくなってからでも、住民自身は組織活動を続けていたことをみて、住民の能力に目覚めたという[CCTD, CEBEMO 1990: 26]。こうしてNGOは、「住民の役割を重視するようになり、彼ら自身による意思決定ということに力を入れるようになった」のである[Phumtham 1984: 110]。

方針を新たにしたNGOがおこなったプロジェクトの主なものは、ライスバンクや貯金組合の設立など、政府のものと同様であった。例えば1977年にはCCTDによってライスバンクを奨励するプロジェクトが始められ、78年末までに60カ村でライスバンクが作られた [Chalat 1980: 25]。おそらくこれがNGOによる最初の組織的なライスバンク設立援助プロジェクトであつたらう。

また先述のように政府の貯金組合が作られる以前から、クレジット・ユニオン (Credit Union League of Thailand) が貯金組合の設立推進プロジェクトを開始していた。このNGOは、初めバンコクのスラムにおいて住民の自助精神を高めるために貯金組合を作っている (1965年)。その後1970年代に入ると徐々に農村にもその活動領域を広げはじめ、70年代の終わりから農村部での組織化を本格化した。80年には全国で200組合 (会員数約1万6000人) が存在していた [CULT n.d.]。

すでに述べたように、これらの組織では住民自身が資源を提供し、自ら共同でその管理に当たることで開発を果たすものであった。そこでのNGOの役割は、組織化のために必要な情報や情報源を紹介する、という補助的なものにとどまる。住民が問題を認識し、解決の方向を見いだすうえでの「触媒」という役割を、タイのNGOは果たすようになったのである。

4. 共有資源の投入とコミュニティの資源管理

(1) 行政村への資源投入

1970年代半ば以降、住民が行政村レベルにおいて私有資源を共同で管理する能力をもつことを知った政府は、自ら組織活動のための資源を住民に供与するプロジェクトを開始する。そのような政策変化が明示的に現れてきたのは、第5次社会経済開発5カ年計画 (1981~86年) の中に盛り込まれた貧困農村開発計画 (Phaen phatthana chonnabot yakchon, 1982~86年) である。

例えば、この計画に含まれたプロジェクトの一つに、厚生省による村落常

備薬基金 (Kong thun ya lae wechaphan pracham muban) の設立がある。政府はすでに1977年から、各行政村におかれた公衆衛生ボランティアに200パーツを与え、薬の購入と管理をさせるプロジェクトを始めていたが、これはほとんどが費消されてなくなった。ところがその中に、村人が資金を出しあって薬を継続的に購入・販売したケースがあることを知り、82年から常備薬基金プロジェクトをスタートさせたのである⁽¹⁹⁾。このプロジェクトでは、住民有志が資金を出しあって基金を作ると、そこに政府が700パーツ分の薬を補助する。住民はこの基金で薬の購入販売をおこない、村内で安価な薬の供給が継続的に可能なようにする。表5-3でみるかぎり、1990年時点でこの基金のある行政村は、全体の半数にのぼっている。ただしプロジェクトは91年で終了しており、その後も基金が継続されている村は、これよりも少なくなろう。

同じく1982年に農業省によって始められたプロジェクトとして、村落漁業プロジェクト (Khrong kan pramong muban) がある。もともと東北タイでは村の近くに住民が自由に利用できる公共の沼や池があって、そこで乾期になると住民が一斉に魚をとる慣行があった。そこに着目してすでに1979年から2年間、アメリカの援助資金を受けて養魚事業が試験的におこなわれ、82年から漁業局によって本格的に推進されるようになったのである。このプロ

表5-3 地方別にみた村落常備薬基金と水牛銀行の存在数
(1993年) (村落基礎調査データよりの集計)

	村落常備薬基金		水牛銀行	
	存在数	比率 ¹⁾ (%)	存在数	比率 ¹⁾ (%)
東北部	10,200	41.0	4,902	19.7
北部および中上部	7,696	64.2	1,407	11.7
中下部	7,827	57.9	166	1.2
南部	3,635	48.9	51	0.7
全国	29,358	50.8	6,526	11.3

(注) 1) それぞれの組織が「ある」と答えた行政村と、「ない」と答えた行政村の合計に占める比率。

(出所) 表5-2に同じ。

プロジェクトでは政府が水場の整備をし、そこに稚魚を供与する。魚の飼育管理は行政村住民で組織される運営委員会に任せられ、魚の販売収益は村の共有基金として利用されることが期待された [Phonphimon 1984: 109-110]。

つづいて1983年には、厚生省が飲用の雨水を貯める水瓶や改良トイレの製造基金（村落公衆衛生基金=Kong thun satharanasuk muban）を提供するようになった。この基金はタンボンないし行政村に与えられ、それを使って住民は水瓶（容積1000～2000リットルの中、大型のもの）やトイレを作る。受益者は一定期限の後（例えば収穫後など）資金を行政村に返済し、行政村はそれをさらに別の住民に貸し出す [ibid: 108]。こうして徐々に村内の飲料水やトイレの改善を果たしていくことができる。このプロジェクトでは、87～91年の5年間だけでも、水瓶62万個、トイレ250万個分の資金が政府から供給されている [Thailand, DOH 1987: 11]。これは90年の農村世帯数のそれぞれ8%、32%に相当するものであった（写真5-4）。

類似のプロジェクトはコミュニティ開発局によっても1984年から始められている。こちらは雨水保管容器普及プロジェクト（Khrong kan chat ha phachana kep nam fon）と呼ばれ、1村平均1万3000パーツを与えて、大型（2000リットル）の水瓶を作るための回転資金とした [Thailand, CDD 1987: 76-77]。87年までに約3万4000カ村がこのプロジェクト資金を受けたとされる



写真5-4
雨水を受ける水瓶

(1996年船津鶴代氏撮影)

[Thailand, CDD 1988: 51]。

さらに1984年になると、行政村に目的を特定しない事業資金を供与するプロジェクトがスタートする。これは農村開発基金(Kong thun phatthana chon-nabot)と呼ばれ、行政村のおこなう事業に対して、政府が資金を無利子で貸与するものである [Wilaiwan, Suksan 1987: 90-91]。そこでは行政村の役員会が資金の最終的な受け手であり運用主体であることが公式に認定されている。しかしこの基金は審査が厳しいなどのためにあまり利用されず、88年2月までに118プロジェクト、約420万バーツが融資されたにとどまっていた [Phon-philai 1988: 25-29]。

以上のプロジェクトは、いずれも政府の資源の受け手として行政村を想定しており、前項で述べたタンボン・プロジェクトとは異なっている。政府はすでに貯金組合などの組織推進の経験から、行政村という単位での住民の資源管理能力に気づいていたであろう。またタンボン・プロジェクトと違って、投与された資源は継続的に運用されねばならなかったから、住民の相互監視や互助精神の作用しやすい行政村を実施単位として選択したのであろう。

(2) その他の共有資源供給プロジェクト

以上のほかにも、必ずしも行政村を実施機関として特定しているわけではないが、住民の共同の管理運営に委託して資源を投入する農村開発プロジェクトとして次のものがある。

一つは通称「水牛銀行」(thanakhan kho krabue) と呼ばれるプロジェクトである。これは役牛を貸借しなければならない貧農を援助する目的で、彼らに雌の水牛を与えて一定期間飼育・利用させ、その間に生まれた子牛の1頭を飼育農民に与えようというものである。また牛は資産的な意味もあるので、緊急のまとまった支出が必要な場合に、それを売れば農家経済を破綻させずにすむ。通常、2頭の子牛が生まれるまで貸与し、子牛の1頭と母牛は、水牛銀行の運営組織(住民が運営)に返却する。そしてさらに別の貧農世帯への貸与に回されていく⁽²⁰⁾。したがって、牛の形をとった回転基金といってよ

い。

これはもともとはチェンマイ県とナコンラーチャシーマー県の住職がそれぞれ独立に始めたのが嚆矢とされるが(1978年)、その後王室プロジェクトとしても開始されて、農業省畜産局が貧困農村開発計画の一環として実施するようになった(1982年)[Pho. Ro. Cho. 1986: 54][Phonphimon 1984: 109][Thailand, DLD 1986a: 1-2]。1982~85年の間に、2万800戸がこのプロジェクトで牛を得ている[Thailand, DLD 1986b: 15]。またCCTDなどのNGOも、同様のプロジェクトに早くから取り組んでいる。この水牛銀行の管理は、行政村などの地縁的住民組織に委託される場合もあれば、外部団体が直接管理する場合もあるようだ。政府やNGOのプロジェクトによって、水牛銀行が存在した行政村は約6500カ所あった(前掲表5-3)。

もう一つ注目されるのは、Christian Children Fund (CCF) というNGOと政府(コミュニティ開発局)の共同でおこなわれている農村の託児所普及プロジェクトである(1977年開始)[Suraphon 1986: 6-9]⁽²¹⁾。これはCCFの資金を用いて農村の託児所の子供に対して食費代などの補助をおこなうというものである。このプロジェクトでは、食費など費消してしまえばなくなる資金のほかに、子供の家庭の経済的支援をおこなうための回転基金が与えられ、その使い道は託児所の運営を任されている住民によって決められる。例えばコンケン県 Lao Na Di村<NE13>では、政府肥料の共同購入をおこない、子供の親を中心に販売して若干の利潤を得ている。あるいは、親の経済活動のための資金貸与もおこない、元畜の購入や農村工業(家電品修理)の資金として住民が利用していた。ターカム村の小学校にもこのCCFの支援を受けた託児所が設置されているが、こちらは豚や牛の元畜購入や大豆作の経費のために資金が貸し出されていた。

これらの経済活動の収益は託児所の自己資金として繰り入れられ蓄積される。そして一定の金額がたまると、CCFは財政的支援をやめるのである[Phonphimon 1984: 110-111]。こうして村の託児所は、住民の組織として資金面でも自立していく。すなわち、父母の払う託児費と自己資金の運用で、子供の食

費や託児所の維持管理をすべてまかなっていかなければならない⁽²²⁾。この託児所の運営を担うのは Lao Na Di村の場合行政村であり、ターカームの場合は父母会である。いずれもCCFないし政府の担当者が、定期的に託児所の経営管理を点検し、運営面で援助をしていた。

第3節 おわりに

住民組織の形成という視点でみると、タイにおける農村開発政策は1970年代半ばを境に、大きな変化を示している。それ以前の住民組織は、政府のプロジェクトへの動員組織であったり、外部から与えられる資源の仲介組織でしかなかった。そのような組織において、意思決定への住民の参加は、ごく限られた範囲でしかありえなかった。

ところが1970年代後半から本格的に推進されるようになった住民組織の形成推進プロジェクトにおいては、住民は資源を組織的に運用するうえで全面的な意思決定権をもっている。当初政府は、住民が自らの私有資源を動員し、共同で管理する組織（貯金組合、ライスバンク、協同店舗）のノウハウを供与したが、それが成功することを知ると、住民の自治組織に対して、物的資源を投入するようになった。また、住民が組織的に資源管理をおこなえる単位が行政村であることを、政府は初期の試行錯誤から学んだ。一方NGOも、76年の政治的挫折を経て、住民自身の組織能力に依拠する開発ストラテジーを獲得した。

すでに第3章において、貯金組合のような資源の共同利用組織においては、タイ農村の伝統的な協同組織にはなかった経営管理能力が求められることを指摘した。すなわち伝統的な協同組織と新たな協同組織の間には、住民の組織能力という点でギャップがあったのである。そのようなところで、新しい運営形態や規範を必要とする組織を作る際には、不確実性がともなうであろう。それに対する住民の不安を軽減し、実際に生じる困難に対して助言をす

る外部団体が、タイ農村における住民組織の形成にとって必要だった。

この点で、NGOが果たした役割は大きかった。すなわちNGOのワーカーは、住民とのコミュニケーションを密にとることで、組織の形成・発展のために住民が必要とする情報を適切に供給した。そのためNGOのプロジェクトは、政府とほぼ類似のメニューが多いにもかかわらず、成功率が高くなっているように思われる。また政府のおこなった資源の共同利用型プロジェクトの多くは、NGOがすでに開始していたものであった。いち早く住民の組織能力に気づき、それを資源の共同運用という形で農村開発に結びつけた功績は、NGOにある。

しかし他方では、投入された資源の量とプロジェクトエリアの広がりという点で、政府の役割も評価しなくてはならない。飯米不足の厳しい東北タイで3割以上の行政村がライスバンクを運営するという状況は、政府のプロジェクトがなければ達成されなかったであろう。あるいはより多くの村が薬、トイレ、水瓶を供給するための資源を受け取った。投入された資源の少なからぬ部分は、継続的な組織活動を生み出さずに消失してしまったであろうが、広範囲の農村住民に資源の共同利用経験を与えたという点で、政府の政策転換を評価しなくてはなるまい。そして重要なことは、政府の開発ワーカーの援助が十分でないにもかかわらず、いくつもの農村で資源の共同利用組織が継続的に運営され、経済的効果をもたらしているということである。そこにこそわれわれは、タイ農村の人々の自己組織能力を見いだすことができよう。

〔注〕

- (1) 初期の農村開発については、[重富1992]も参照のこと。
- (2) [Thailand, CDD 1979: 1] および [Thailand, NSO 1976: 3] より計算。
- (3) この方法は、より恒常的な組織としておこなわれる必要があるとされ、Accelerated Rural Development (ARD) プロジェクトが1963年に始められ、66年には局と同列扱いの事務所が設置された [Lili, Worawan 1984: 42-43]。このプロジェクトは、アメリカのSeabee Technical Assistance TeamsとEngineering Construction Advisory Detachmentsという二つの軍組織によるもので、

これにアメリカの海外工作機関であるUSOM (United States Operation Mission) が機械の投入をした [Judd n.d.: 50-51]。そしてやはり東北タイを中心に社会資本の整備をもっぱらおこなっていった。

- (4) 初めは私的グループとしてklum chaonaと呼ばれるグループが活動していたが、それを1967年に新たに設置された農業普及局の所轄に取り込んだという [Suwanni 1982: 119]。コーエンは68年にチェンマイ県サンパトーン郡の調査村で、このklum chaonaの活動を記録している [Cohen 1981: 156]。
- (5) スワンニーによると、1980年頃(?)の農民グループの収入のうち共同購入によるものが74.5%を占めていた。ほかには融資事業による収入(15%)、共同販売(9.5%)、その他(1%)となっている [Suwanni 1982: 122-123]。
- (6) シーポイントン村を含むタンボンでもかつてこの農民グループが作られたが、リーダーたちが肥料代金を横領したため2年で崩壊した経験がある。しかしその後、村ごとの集金システムを確立して再組織してから、農民グループの活動は成功している [Shigetomi 1993: 41-44]。
- (7) ククリットの社会行動党は少数与党であったから、来るべき選挙で議席増大を図ることが、このプロジェクトを突然打ち出した背後の意図であった、という。
- (8) アナンは彼の調査地で、区長が政府からの資金をすべて自分の懐にいれ、実際の土木作業には住民から無償の労働力を提供させた例を紹介している [Anan 1989: 103-104]、このような悪質なものでもなく、手抜き工事で浮いた金をタンボンのリーダーたちが横領したケースは相当多かったといわれる。実際にどれだけの横領があったかは当然不明であるが、少なくとも多くの農村住民が、金の使い道に不正があったと感じているということは事実である。
- (9) サーラピー・プロジェクトとは、1965年に当時のナコンラーチャシーマー県チョークチャイ郡サーラピー区 (Tambon Saraphi) において開始された農村開発プロジェクトである。当時の目的は、農民が生産性を上げるために必要な技術の普及にあったが、その後プロジェクト地区が他にも広がり、開発の目標も総合的なものになっていった [Suphatra 1990: 6] [Kong pathibatkan 1974: 27-28]。

なおクアムン区で貯金組合が作られる直前の1973年11月に、当時のコミュニティ開発局長パットが区を訪問し、住民の前で演説をおこなった。その中でパットは貯金組合のアイデアを出して、住民の参加を呼びかけている。ただしその具体的な形態は、生産活動の小グループをまとめて協同組合とし、そこに毎週預金をする、住民の預金と同じ額の資金を政府が提供する、など、後に実際に組織された貯金組合とはかなり違いがある。おそらくまだ貯金組合の現実の形態がコミュニティ開発局内でも固まっていなかったのであろう [Phat 1975: 67-69]。

- (10) ユワットへのインタビュー（1994年4月26日）による。
- (11) ユワットは、1965～66年に日本で地域開発計画のトレーニングを受け、その後コーネル大学で修士を、フィリピンで博士号を取得している（同インタビュー）。
- (12) 注(10)と同じ。
- (13) ランバン県でのタオ師のライスバンクの実践がいつから始められたのかについては、1969年 [Lili, Worawan 1984: 194], 72年 [Kingkaeo 1987: 1] などの説があり、はっきりしない。
- (14) 実際のライスバンクの運営方法には、ある程度のバリエーションが認められる。すなわち粃の調達についても、会員の出資という形をとるもののほかに住民の寄付のかたちをとったり、あるいは外部からの寄付に依拠したりという違いがある。また貸出しについても、利子をとるのが普通であるが、貧困者には無利子とするなど相互扶助の工夫をしている場合がある。このような類型の違いについては、[CCTD 1990] に手際よく整理されている。
- (15) これは農業省普及局所轄で1983年より91年まで実施された、貧困農村地帯における天水田稲作プロジェクト (Khronk kan khao na namfon nai khet chonnabot phuen thi yakchon) である。プロジェクトの直接の目的は種粃の確保であり、農業省は農家1戸当たり5キログラムの種粃を与え、収穫後10キログラムを住民組織に返済させる。この粃をさらに翌年の稲作に用いるというのがプロジェクトの主旨であるが、実際には農民組織の60%が粃を飯米の確保のために回転させていたという。これは政府から新品種の普及目的で種粃が配られることがあったり、あるいは保存状態が悪いため種粃が劣化するという理由による。農業普及局の調査では、67%の組織で粃の返済ができていているという。プロジェクト実施期間中に、農業省は10トン規模の米倉5353カ所、30トン規模のもの627カ所を建てた。したがってコミュニティ開発局のライスバンク（1987年時点で約8000カ所）よりは少ないものの、相当数のライスバンク組織が、農業省によっても作られたことになる（1993年9月の農業省農業普及局耕種普及部稲作グループでの聞き取り）。
- (16) ARD事務所職業事業奨励部での聞き取り（1993年8月）。
- (17) コミュニティ開発局の各郡での出先が、四半期ごとに各住民組織の状況を把握するようになってきているが、活動が極めて低調な組織も、カウントしている可能性がある。
- (18) 村落基礎調査とは、1984年から始められた行政村レベルの経済社会概況調査で、コミュニティ開発局が担当し、村役員からの聞き取りによってデータをとる。調査は全行政村をカバーし、2年に1度行われる [Thailand, NESDB 1990: 3-4]。
- (19) 厚生省での聞き取り、および [Chamrun 1989]。

- (20) ただし、牛の与え型にもいくつかのバラエティーがある。詳しくは、[Pho. Ro.Cho. 1986] [Thailand, DLD 1986a] を参照のこと。
- (21) 1980年からは内務省（当時）社会福祉局（Krom pracha sonkhro）も、CCFとの共同プロジェクトを開始した。
- (22) 実際、先のLao Na Di村の託児所は、1981年から89年の間に56万パーツを自己資金として蓄積し、CCFの援助の手を離れた。ターカームの託児所も、84年から91年の間に61万パーツを蓄積して、92年に予定されている自立の資金としていた。