

本特集「農村開発と行政」はアジア経済研究所の国際合同研究プロジェクト「開発行政の比較研究」（昭和57～59年度）の初年度の成果の一部をとりまとめたものである。このプロジェクトは開発途上国の経済開発機構の変容および経済官僚の行動を規定する社会的、政治的、経済的要因の比較研究を目的とするものである。昭和57年度は途上国農村における所得格差の拡大、農村から都市への人口移動、それにとまなう社会的緊張に対応して各国で模索されている農村開発行政に焦点をあてた。

近年開発途上国、とくにアジア諸国の農村は大きな変化の只中にある。1960年代後半からアジア農村に高収量品種が導入され、それにとまない、農民層の分解が促進され、資産の不平等分配が進行し、貧富の格差も拡大した。それと同時に進行した下層農の土地からの追い立てや失業層の増大が、社会的緊張関係を加速的に深化させてきている。短・中期的にみると、農村共同体がもはや小規模な自生的社会保障の機能を失ってきたので、農村内に滞留する相対的過剰人口が職を求めて、まずは周辺農村内に季節的雇用機会を求めるが、それがないと都市へ出稼ぎに出ざるをえない。これがアジア諸国において都市への過度の人口集中とスラム化をもたらす構造的要因ともなっている。

また、商品の流入、市場経済の浸透とともに農村共同体が崩壊してくると、共同体内の伝統的規範として存続してきた住民による相互扶助、自立、勤勉、節約、奉仕などの精神が急速に消滅してきた。

一方こうした社会的変化の局面と並行して農業生産面でも、投入財不足、灌漑設備の不備、価格政策、市場構造、天候異変などの影響をもろに受けて農業生産力の一層の伸びが妨げられ、あるいは、一国の農業生産そのものが成立しがたくなるような事態も一部で見うけられるようになってきた。こうした農村の諸事態に対応するために各国政府は、一定程度の土地改革の推進と総合的農村開発計画を作成・実施してきた。

本特集では、南アジアからインド、東南アジアからタイ、東アジアから韓国を選んで、各国における農村開発行政の分析を行なった。われわれの分析視点は以下の2点である。

第1は、農業政策の形成・実施を担当する行政機構がその政策目的実現にそってどう改革され^(注1)、それが再び農村・農業開発政策路線の選択にどう影響を与えてきたか、選択

された政策路線ははたしてその政策の受け手との関係からみて妥当なものであったかを検討することである(註2)。

第2は、選択された政策路線の受け手としての農村・農民の側の対応の原理を解明することである。政策に対し、対象とされた農民の側が回避の姿勢をとるか、消極的にでもその政策の路線にそった行動をとるのか、それともその政策を積極的に自分らに有利に使うてその立場を強化していくのか、をみる必要があるためである(註3)。

以上のような分析視点にもとづいて実際に研究を進めたが、資料を断片的にしかり入手できなかったこと、現地調査や当該国カウンターパートへの調査依頼が実現しなかったこと、等により多くの制約を受けざるを得なかった。このような制約があったにもかかわらず、当研究会はここにまとめたような成果を得た。

ここで各論文の要旨を簡単に紹介しておこう。

下山論文はインド政府が独立後設けた長期的視野にたった農業・農村の安定装置としてのパンチャーヤト制度を取り上げる。そして、この制度の構造と機能に着目し、地方分権制における地方自治と農村・農業開発行政との関係を論じている。国民に一番近い地方政治の次元において、なお官僚制が中枢を占め、しかもそのなかに前近代的要素を含み、それが住民の需要と適合しない側面に注目している。開発行政を誰が担い、いかなる形態で住民の利益のためにその手に集約された富を還元していくかという課題が途上国における開発行政の中心問題であるとしている。

吉田論文はタイの農村開発と県の開発計画の問題を取り上げている。まず地方開発計画の沿革を述べた後に、農村開発行政の問題として県レベルでの各機関の乱立現象を指摘する。これは中央の縦割行政の反映であり、過度の中央集権化が時間と人員と予算収支上のロスを生んでいる事実注目する。そこで地方への権限委譲の必要が叫ばれているが、その実施を県開発計画に則してみると、権限委譲は主に知事に対してであり、自治体にはわずかで、中央政府内部での権限配分の変更という性格が強いことを指摘した。

小島論文もタイのケースをあげながら、開発途上国における予算(編成・配分)過程と農民集団の政治機能について述べている。農村開発にともなって、農民が自らの利益を追求するための組織化がみられるとする。これら農民組織が、国や地方自治体での予算配分にどういった威力を発揮しうるのか、さらにこうした途上国の農村の社会集団がもちうる予算過程での機能を日本の場合と比較している。

李論文は、韓国の「セマウル運動」をとりあげ、それが工業生産上昇に最重点をおいた

第1次、第2次5カ年計画がもたらした農業、農村の沈滞への対応として推進された背景に注目する。それゆえ、セマウル運動が朴大統領の指示で中央・地方の政府機関、軍、警察、教員、農民など各層を網羅的に総動員する高度に組織化された中央集権的事業であったことを述べている。この運動のもつ高すぎる住民の負担、韓国経済の構造に由来する農村の貧困の条件が、農民の意識形成に、したがって運動の将来にどのような影響を与えるかという問題に注目しなければならないとしている。

田代論文は、氏のブータン王国訪問時の見聞にもつづいた農業開発事情の紹介である。まずブータンの地勢と近代化政策を述べ、次に農業行政機構と稲作農業の盛んなパロでの見聞を紹介している。農業開発は5次にわたる5カ年計画の中心課題になっているが、インフラストラクチャーの未整備と地勢上の理由で容易に進捗しまいと述べている。ブータンについての最近の資料が極端に少ないことを考慮すると、この現地報告はブータンの将来を示唆する素材たる価値を失わないであろう。

農村開発行政の分析には、より多くのケースをとりあげて、さらに多角的に分析する必要がある。本特集ではそれが果たせなかった。今後の課題としたい。

最後に、この研究活動の過程で貴重なご指導とご協力をたまわった研究所内外の方々にこの誌上をかりてお礼を申し上げたい。

(注1) Saxena, A. P. 編, *Administrative Reforms for Decentralized Development*, クアラルンプール, Asian and Pacific Development Administration Centre, 1980年; Cheema, G. S.; M. Hosaka編, *Administration of Regional and Local Development*, 名古屋, UNCRD, 1983年。

(注2) 長峯晴夫「第三世界における地域開発の理念と推進方法」(博士論文 1983年11月)はこの点で非常に参考になる論文である。

(注3) こうした視点にたつ研究は国連地域開発センターの余語トシヒロ氏が進めている。UNCRD Research Project 511/80, "Study on the Micro Level Development and Management Models: Focus on Receiving Mechanism of Community." なお、他に参

考になるものとして, Stöhr, W. B.; D. R. F. Taylor, *Development from Above or Below?*, ニューヨーク, John Wiley and Sons, 1981年がある。

〔付記〕 研究会参加者は以下のようであった。

【主査】大内 穂 【共同研究者】下山暎二 (東京都立大学教授) 小島 昭 (法政大学教授) 斎藤吉史 (文教大学教授) 田代 空 (国際大学事務総長) 鈴木佑司 (法政大学教授) 李素玲 (インド・韓国問題研究者) 吉田幹正 (調査研究部) 池田明史 (動向分析部) 【幹事】佐藤宏 (調査研究部) 【オブザーバー】増島俊之 (行政管理庁総務課課長)

(敬称略)

(アジア経済研究所
経済成長調査部部長)