

文献紹介

インド、パンジャブ州における 制度上の変化と地域開発

S. S. Johl and Mohinder S. Mudahar
*The Dynamics of Institutional Change
and Rural Development in Punjab, India,*
Ithaca, Cornell University, 1974.

葛 西 実

この研究は、コーネル大学の国際研究所に所属している地域開発委員会の農村地域における地方行政についての一連の研究発表の1つである。この特定の研究は、インド、パンジャブ州の農村地域の開発における地方公共制度 (Local governing institutions)、地方団体の役割を検討しているが、その背景として開発の諸条件も取りあげている。

この研究では、農村地域の開発は、公平・能率・成長・安定性などで示される農民の全般的な生活水準の向上を意味しており、具体的には、農業生産力の改善、収入の水準の向上と公正な分配、栄養・衛生・教育等の農村地域の福祉である。この研究論文は3つの部分からなっているが、第1にインドにおけるパンジャブ州の開発上の先進的位置とその要因を明確にし、次に地方公共機関の果たした役割を検討し、最後にさらに、パンジャブ州の先進性の論及されていない要因を再び取りあげている。

以下、研究の対象が特殊なので、論文の叙述をややくわしく追ってみたい。

I

開発の第1のメルクマルは農業生産力であるが、パンジャブ州のそれはインドの水準をはるかにうまわまっている。1973年の食糧統計によると、パンジャブ州の小麦の生産量はインド全体の生産量の21.54%であり、生産率も小麦の場合、1966年以来、年平均23%、米の場合32%の割合で増加している。インド食糧公団が調達した全穀類の中でパンジャブ産のしめる比率は大きい。1970年度45%、1972年度51%、1973年度が49%である。小麦にいたっては1970年度の場合、74%がパンジャブ州産である。この比率は、パンジャブ州の面積がインド全体の1.5%、人口が2.5%であることを考慮するならば、驚くほどに高い。

収入の水準と分配の公正が、開発の第2のメルクマルであるが、パンジャブ州のパー・キャピター・インカムは、1965年以来、インドでは最高水準を維持している。1961年のNSS(National Sample Survey)によると5エーカーより少い土地の耕作者が、インド平均では62%、それに対してパンジャブ州では17%である。15エーカーから30エーカーの耕作者は、インド平均7%、パンジャブ州は25%である。パンジャブ州の耕作者の10%が30エーカー以上の土地を経営している。農業労働者に対する需要は、1965年から1970年の5年間に52%増加し、賃金は、年平均、手に技術のある労働者の場合10%、そうでない場合7%の上昇率である。

第3の開発のメルクマルは、農村地域の福祉である。栄養・衛生・教育・電化・雇用情况等が、福祉の水準を探る鍵として検討されている。1964年～65年の資料によると、パンジャブ州の栄養不良と判断される人々のインド全体のそれの中でしめる割合は1%以下であり、1966年の分割とその後の経済発展はその割合を減少させていると考えられる。平均予期寿命は、男性の場合、1966年～1970年の資料によると59.9歳で、イン

ドでは最っとも高い。女性の場合は55歳で、ケララについて第2位である。このことは幼児死亡率が、毎年平均して4%減少している事実とあわせて、改善された衛生・医療設備によるところが大きい。家族計画の普及率も、インドで最っとも高いと考えられている。出産率も1963年の1000人について31人から1970年の27.3人と減少している。

農村地域の読み書き能力は、1961～1971年の10年間、毎年平均して6.4%増加していること、1971年の就学児（6～17歳）の68%が在学していること、認可された教育機関数は、1967年から1972年の6年間、年平均9%増加していることから教育情況も改善されつつある。1972年の資料によると、パンジャブ州の農村電化の比率は54%であるが、インドではハリヤナ州、タミール・ナドゥ州、ケララ州について第4位である。これら3つの州に比較して、パンジャブ州の特質は、農村地域の電化が農業生産力と直接に結びついていることである。発達した道路事情は経済活動に不可欠であるが、1969年～1970年の資料によると、パンジャブ州の場合、100平方キロメートルにつき152キロメートルの道路があり、これはケララ州の154キロメートルについて最っとも高い。人口10万につき567キロメートルの道路があり、これはナガランド、ヒマチャル・プラデッシュ州について第3位である。舗装道路も1964年～1972年に3倍になり、道路の質的改善もいちじるしい。このように、農村地域開発の3つの条件を検討するならば、相対的ではあるが、パンジャブ州のインド国内における先進性は疑うことが出来ない。

次に問題になるのは、これらの諸条件を可能にした要因である。著者は農業生産力に焦点をおいて、その要因のいくつかを検討している。パンジャブ州では、1961年以来、穀類の生産高は年平均14%増加しているが、耕作地の拡大、土地と労働力の生産性の増大がそれを可能にしてきた。これらの背後には、能率的経営、水の制御、化学肥料、良い品種、合理的耕作、時機に応じた農作業がある。論文の展開では、ここでひとまず、化学肥料、灌漑、農業の機械化が検討されている。

化学肥料は1961年から10年間、その使用量は毎年87%の割合で増加している。パンジャブ州のように乾燥した地域では、灌漑は農業の改善にとって不可欠であるが、1961年には耕作地の52%が灌漑可能であり、1972年にはそれが72%に拡大している。パンジャブ州の灌漑可能な耕作地のしめる割合は、インドでは最っとも高い。農業の機械化もすすめられているが、トラクターの使用はその端的な例である。1951年には1148台であったが、1961年には4935台、1972年には5万台に増加している。1966年の資料によると、パンジャブ州のトラクターは、インド全体の19%、トラクター1台についての耕作地は、パンジャブ州の場合は374ヘクタール、インド平均は2540ヘクタールであった。

II

このようなパンジャブ州の開発において、この論文の主題であるが、地方公共制度はどのような役割を果たしたのであろうか。地方公共制度はLocal governing institutions の訳語であるが、これに行政的 (administrative)、参与的 (participative)、私的 (private) 制度の3つの範疇があるという。公共行政の為に州には district, tehsil, block, village の行政単位があり、それに財政・厚生・教育・司法・農業開発等の官僚組織が結びついている。参与的制度としては協同組合 (the cooperatives) と評議会 (Panchayats, パンチャヤト) がある。私的制度としては、農民、村民の社会的・経済的状況改善を目的とする自発的に形成された機関があるが、その性格形式はさまざまである。この論文が研究の対象として主として取りあげているのは、第2の範疇としてのパンチャヤトと協同組合である。

村落パンチャヤトの歴史は古い。古代インドでは、パンチャヤトは話し合いを通して一致に達する方法を意味し、宗教的に正当化され、カースト間・村内の紛争解決の為に広く用いられていた。中世時代の文献には、パンチャヤトに対する言及はない。近代にいたって、19世紀の初め

にムンロー、エルフィンストンのような英国人の行政官によって言及され、1880年代には、リポンは古代村落システムに基づいた地方自治の可能性を公的に検討していた。その後もこの検討は続行したが、パンジャブ州では1912年に、パンチャヤト法が成立した。独立後、1947年には、会議派政府は村落パンチャヤトを自治の基本的単位としたが、1957年のメタ委員会の報告によると、全インドで、効果的に機能しているのは10%にも達していなかった。その理由の第1は、党派争いで、行政上の公正が期待できない。第2は、村を構成する少数者のグループの利害が十分に代表されていない。第3にパンチャヤトに行政的能力が欠けている。

パンジャブ州のパンチャヤトの実際はどうであろうか。パンチャヤトの構成員の学歴をジャルルンド県 (district) の9つの村落パンチャヤトに限定してみるならば、サルパンチ (評議会議長) の2人、53人のパンチ (評議会メンバー) の中で4人が大学卒で、サルパンチの $\frac{1}{2}$ 、パンチの50%が小学校教育を終えていない。不満足な行政能力の基本的理由の1つはこの低い学歴であった。職業的類別では、サルパンチとパンチの78%が自作農であった。このことは少数者グループの利害が無視される理由の1つとなった。政党の所属を見るならば、サルパンチの50%、パンチの47%が国民会議派、次に大きな割合をしめしているのがアカリ・ダルであったが、パンジャブ州の1つの特殊性は農村地域の指導者層と州の政治的構造との強い結びつきであった。パンチャヤトのプログラムとして効果的であったのは、農村地域開発の第3の条件である福祉の一部—学校教育・図書・ラジオ・雑誌購入等—であり、地域開発の第1、第2の条件—農業生産力、収入の改善と公平—についてのパンチャヤトの貢献は殆んどないという。この例は、パンジャブの一般的情况であった。

次に協同組合の問題に目を転じてゆく。パンジャブ州の協同組合の誕生は19世紀末から20世紀の初めにかけてであるが、歴史的背景としては、金貸しと商人に痛めつけられた悲惨な農民層の状況があった。このよう

な農民の窮情を救う為にさまざまな試みがなされたが、1904年に協同組合法が成立し、1912年にそれが改善され、強化された。当初からの性格で、協同組合の活動は信用貸しに重点があり、もう1つの柱である貯蓄には成果をあげていない。

さらに指導者の構成も大すじにおいてパンチャヤトのそれと相異はない。例えば、協同組合の会長、副会長、常務委員の50%は、基礎課程の教育を完了していないので、文盲であるという。これはパンジャブ州の先進地域であるルディアナ県の例であるが、協同組合の指導者層の教育的背景は、他の県にも共通している。政党の所属、階層の構成も、パンチャヤトに類似している。1973年の資料によると、階層的構成は、会長、副会長の85%、書記の70%、常務委員の80%がジャト・シクであった。信用貸し以外の役割として注目すべきことは、化学肥料の分配であり、パンジャブ州で使用された化学肥料の75%は協同組合の窓口を通していった。低価格と品質に対する信用性が、この数字に表われたという。協同組合はパンチャヤトと異なって、パンジャブ州の農業生産力に信用貸しと化学肥料分配を通して大きな役割を果たしたことになる。パンチャヤト、協同組合に共通することは、支配的な政治権力との緊密な結びつきであり、結果的には、自作農民層の利害が、政治的政策決定過程で常に考慮され、これがパンジャブ州の農村開発に影響していることは容易に想像できる。

Ⅲ

次に、前述のⅠ、及びⅡで検討されていない、農村地域開発に重要な役割を果たした制度的・非制度的要因が検討されている。第1に農業行政と計画である。1976年から過去6年間の州政府の支出の増加率の中で、農業部門のそれが最つとも低い。協同組合と地域開発部門の支出も毎年最つとも低い。それにもかかわらず、州政府の果たした役割は、他の州に比較して有効であったことが指摘されている。

第2に、基礎的なことであるが、農業研究がパンジャブ州の農業技術革新に決定的役割を果たしているが、州の農業研究費予算は、インドの他のいずれの州に比較しても大きい。研究の中心はルディアナにあるパンジャブ農業大学であり、農村地域の生産性に関して包括的な研究をすすめている。研究所もパンジャブ州の要所に分布し、専門的研究に従事している。第3に、基礎的な研究と結びついて重要なことは、研究の具体的成果の拡散の方法としての州政府の農業課とパンジャブ農業大学による拡大プログラムである。パンジャブ州の要所に設置された大学所属の11の農業訓練所は、農民の為の特別コース、通信コース、役人の再訓練等のダイナミックなプログラムを通して近代的農業経営と技術の習得にいちじるしい貢献をしていることが特筆されている。

第4に、パンジャブ州の特異な市場経済が地域開発の大きな要因の1つであることが指摘されている。1つの市場経済圏を構成している地域とそこに住む人口は、インドの他の州のそれと比較して最つとも小さい。このことは地域と人口に対する農産物市場の密度が高いことを示し、結果として、パンジャブ州の場合、概して農民は入力・出力の為の市場との連携が緊密となり、生産物を市場に運ぶ時間と運賃が節約でき、比較的妥当な売値が保証され、これは農民の農業経営をさらに合理化させる要因となっているという。

第5に、農民の中で自作農のしめる割合とその耕作地が大きく、土地分配が比較的ではあるが公正であることが、開発の1つの要因であったことは既に指摘したが、これに加えて土地の整理統合が1950年代にほぼ完結したことは、農業経営の合理化の1つの要素になっている。

第6に、主要商業銀行の国有化である。農民にとっては、次の3点が特筆に価する——農業信用を専門とする貸しつけ部門の設定、小土地保有者、小作人も貸しつけを受ける権利の保証、小さな町村に銀行の出張所ができたこと。

第7に、農業開発と相関的に展開している産業開発で、特に紡績関係、

砂糖、農業耕作機械、スポーツ用品、自転車、ミシンの分野で著しいが、各地の市場のある町に農業開発と結びついた中小企業の発展を見逃がすことができないという。

最後に、地域開発にとって重要な要因として注目すべきことは経営と労働能力である。パンジャブ州の人々は、この2つの条件に不足していない。経営にすぐれ、能力があり、労働の尊厳を十分に評価し、勤勉であり、伝統にしばられず革新的であり、良き経済的機会はめったにのがさない人々である。この特質は、歴史を通してパンジャブ地域は外からの侵略と戦闘の十字路にたたされてきたので、変化と不安定の中で生きることを余儀無くされ、そのきびしい状況の中で適応して生きていかなければならなかった歴史的情况の下で形成された。パンジャブ社会は、このような特質を共有した同質性 (homogeneity) を特徴としているが、これがパンジャブ州の先進性の重要な要因の1つであるという。

結論として、著者は、開発途上にあるパンジャブ州がその可能性を生かす為に、地方公共制度は次の諸点—Linkage, Coordination, Participation, Distribution with social justice, Autonomy, Scope, Flexibility—で改善すべきであると提言した後、地方公共制度は地域開発に独特の決定的役割を果たすが、それはあくまでも1つの重要な要素であって、他の要素—経済的、社会的、文化的—との緊密なしかもダイナミックな相互関係が条件として成立しなければ、その独特の役割も十分に果しえないという。

以上でこの研究の要約は終わるが、問題として残ることは、支配的宗教としてのシク教が内包し、そしてその核を構成している世界像とエートスであり、その最っとも有力な—社会的、政治的、経済的—にない手である自作農民層のジャト・カーストの動向である。インド独自の社会構造であるカースト制度は地域開発で、どのように機能しているのか。このような問題を理解する1つの緒は、パンジャブ州内の地域差の研究であろう。この領域が研究の対象として意識され、取りあげられないと

社会変化のダイナミックな過程は一面的になり、構造的には理解できないと思われるが、この点がこの研究では殆んど問題にされていないのが残念である。

しかしながら地方自治との関連で社会変化のダイナミックスの多面性が提示されていることは、問題の所在を知る上で有益であろう。パンジャブ州の先進性は、*gemeinschaft* のダイナミックスを支柱にしてある種の地域開発が可能であることを示しているようであるが、これも1つの研究課題として残されている。

(1976年11月30日)