

南アジアの地方制度の比較史的検討 —発展途上国農村開発論序説—

河合明宣

放送大学群馬学習センター

経済協力政策研究会の最終報告は日本のODAの理念として自助努力支援体制を掲げた。これを推進するためには「一つには発展途上国の実情、二つには日本の制度を的確に理解し、その両者を実際の援助に生かしていくことができる体制の構築が急務である」としている。本稿はこのような関心から南アジアにおける地方制度についての比較史的観点からの問題の整理である。バングラデシュ、ネパール、ブータン、インドでの今後の現地観察や文献研究を積み上げていく作業のための覚え書である。

1 はじめに

地域研究の進め方として比較の方法がある。対象とした地域の把握は他の地域との異同を軸にして深められる。一方に存在し、他方の地域に存在しない事象について存在する理由を明らかにするという作業は地域把握を具体的に進めていく上で不可欠であろう。比較する複数の地域の選択は、幾通りにもなしうるが比較する地域の設定は当該の地域研究の課題に関わり根底的である。日本の近代化（資本主義的工業化）が社会科学の課題として強く意識された時代には先進資本主義国イギリスを基準とする比較経済史の方法が多くの成果をもたらした。土地の所有を基礎とする共同体の解体とそこから生み出される私的所有発展の度合いとによって日本の社会機構の基礎を規定している特殊性を把握し、共同体の解体が実現される途を政策的に提起したのであった。近代化を押し進める上で先進資本主義国を比較軸とし、その歴史的展開を考察し、自らの後進性を自覚する必要があった。

ひるがえって南アジア地域を対象とする今日の研究は多くの課題を設定しうる。その中で政治的不安定と停滞的経済運営とに由来する都市と農村における貧困問題および自然環境の急速な破壊を伴った開発がひとつの焦点となってきたといえるであろう。第二次大戦後の南アジア諸国を対象とした研究者が多く取り上げたテーマは、民族

自決・独立や国民国家としての政治的自立あるいは一国のマクロレベルでの経済開発の政策決定等についてであった。1970年代には「緑の革命」による農村の急激な変化の中で貧富の格差、地域間格差が生じ、それがますます拡大していった。こうした変化を背景として課題の設定がマクロの課題からミクロ的課題へ、国中央のレベルから州、県などの地方のレベルへとより小さな領域（地域）へとシフトしてきている。換言すれば、課題そのものが一般大衆による何らかの形での政治参加や彼らの自立的・能動的活動によって回答されるものとして設定されてきているのである（注1）。

地域発展や農村開発が研究の一つの焦点を形成しつつあるといえるのはこの意味においてである。経済発展における地域間格差の問題、言語、生活等に関わる地域アイデンティティあるいはエスニカルな問題に取り組むことが緊急の課題になってきている。かかる状況において国中央と人々が生活する「地域」を結び付ける地方制度が差し迫った問題解決のための重要な研究課題となりうるのである。

本稿はかかる関心から南アジアにおける地方制度についての比較史的観点からの問題の整理である。植民地期インド・ベンガル地方および独立したバングラデシュについては[河合・安藤 1990]を発表しているが他の諸国については今後現地での観察や文献研究を積み上げねばならない。ネパ

ールについては短期に3度訪問したのみであり[河合 1992]、プータンについてはまだ一度も訪問していないのが現状である。

比較は、(1) 日本と南アジアというレベルと(2) 南アジアにおいてはイギリスが直接植民地統治を行ったインド、パキスタン、バングラデシュと王国として直接の植民地統治は経験しなかったネパール、プータンとのレベルについて行う。比較の要点は各々以下の如くである。

(1) 植民地統治下においていかなる地方制度がとられていたのか。南アジアで成立した植民地国家の統治機構の特色が日本との比較において抽出される(注2)。ここでの要点は土地制度のあり方における特徴づけである。近代地主制の発展度はいかなるものであったのか。地主制の展開度合と国家機構における地主の役割についてが明らかにされねばならない。(2) 植民地期に形成された地方制度が独立以降いかなる変容を被ったのか。政党の活動と国家運営とりわけ当該政権の農村開発政策および地方行政政策が地方制度のあり方に影響したと考えられる。佐藤[1991b:37-38]は、南アジアの連邦制および地方制度を考察する上でイギリスの植民地行政の制度的遺産を南アジア共通の土俵として設定し、独立後の制度的変遷は南アジア諸国の間で相互に影響を与えながらその遺産からのズレが生じてきている点に注意を喚起する。(3) ここでインドから大きな影響を受けるバングラデシュ、ネパールの場合と比較的自主独立路線を堅持しようとするプータンとの相違に注意する必要がある。

2 日本と植民地期インドの地方制度比較

1) 日本地主制：名望家支配

日本においては近代化を強力に推進することに地方制度整備の政策的意図が存在したといえる。このため町村合併を行い、徴税、徴兵、教育、衛生、土木事業等の国政委任事務に耐えうる有力な町村が作り出されたのであった。

中村政則は、村落を基礎単位として編成された日本の地方制度を「行政村と自然村の二重構造」と特色づける。「明治地方自治の中核は、町村制にあり、旧村を行政村と自然村の二重の構造に編成しなおしたことに最大の特徴があった。つまり

伝統的な村落共同体を基底に残しつつも、そのうえに数カ村を合併した行政村を人為的に創出することによって、自然村と行政村の相互補完関係をつくりだし、地方住民を政治的に統合することになった」[中村政則 1985:55-56]。「行政村と自然村の二重構造」における相互補完関係は次のように説明される。1890年代には寄生地主的土地所有関係の拡大によって自然村と行政村との相互補完関係が維持された。すなわち「寄生地主は、村落共同体の頂点にたつのみならず、自然村をこえて数カ村・数郡にまたがる土地所有を展開している。彼らは自他町村の小作人に対する経済的支配を通じて、農村社会における政治的・社会的権威を確立しつつあった。この寄生地主層を媒介に行政村を一個の安定的な政治支配の単位に転化させていく、明治地方制度はこのことを意図していた」[同:58]のである。

寄生地主制によって媒介された明治初期の国家と村落の関係は次第に変容する(注3)。近代日本における村落構造の原型は、幕藩体制期に形成された近世村落である。幕藩体制期末においては領主的土地所有の規定を受けつつそのもとで地主的土地所有が形成された。地主的土地所有の土壌から生まれた寄生地主的土地所有がこの「行政村と自然村の二重構造」を成立せしめたといえるのである。寄生地主は近世村落において形成された共同体関係を破壊せずそのまま全体として掌握し、自らの土地経営によって村落の構造を変えることはなかった。しかし明治末より大正にかけて資本主義的工業化が次第に村落構造を変容させ、それに対応して国家による村落の再編成過程(統合)が進行する。次の2点が重要である。(1) 本格的賃労働者の形成による労働運動が一定の影響力を持ち、大正デモクラシのうねり等の都市での動きが小作争議や米騒動と連動してくる。(2) 農業生産力の上昇によって農業内部から村落構造に変化が引き起こされる。農業生産力の上昇は、小作経営の経済的発展を促し上層の耕作者は商品生産者としての性格を濃くしていった。かかる状況下において寄生地主の多くは、収入源を土地経営から株式配当、預貯金利子収入へと移行させていった。寄生地主支配の動揺した村落では国家による地方改良運動等の村落の再編策によっ

て体制を補強しようとした。

昭和恐慌以降1930年代には、村落上層の機能は経営の優位性のみとなり、村落の自生的支配機構の弱体化がさらに進んでいった。国家は体制的な集団としての村落の再編を必要とした。その典型を農家小組合にみることができる。これは(1)寄生地主を迂回する支配であること、(2)隣保的關係に基礎を置き生産活動における協同を進めたこと、(3)経営における優位者をリーダーとし農業生産における協同を目標としたこと等を特色とした。かかる再編において補助金の果たした役割は多大なものがあつた。補助金散布による村落の掌握は恐慌期の救農土木事業から1932年の自力更正運動へと展開・拡大していった。

こうした村落統合の特色は、国家権力に対して下属の性格を持つ耕作地主的支配機構であつた点、行政末端としての部落の位置づけが進み直接的な農民把握の側面が強化された点にある。

2) インド・ザミンダール制：植民地地主制

村落を国家レベルにいたるまでのヒエラルキイに統合する上で日本においては地主制の役割が極めて重要であつた。地主による村落の支配という観点と地主の(植民地)統治機構への編入という側面ではインドの地主は後者の側面しか持たなかつた。イギリス植民地統治によるインドの伝統的農村の変容は、まず1793年のザミンダール制導入によってムガル帝国期の領主層と呼ぶべきザミンダール層を統治に編入したことに始まつた。イギリスはこの階層に土地の所有権を認め、地稅納入の義務を負わせた。また彼らが保持してゐた強制力(軍事・警察、裁判権等)に大幅な制限を加えた。1885年のベンガル借地権法は、このザミンダールの上級土地所有権に重層する農民の慣行的土地所有を法認したものであつた。植民地政府はこうして19世紀末以降は重層する複数の土地所有権を法認し、ザミンダール階層と農民階層の双方を統治体制内に取り込む政策を採用した。以降かかる重層的土地所有關係が維持され、ザミンダールの大土地所有権が廃止されたのは160年後の1950年代においてであつた。

このように領主的土地所有が植民地期に変容したとはいへ長期にわたり土地所有關係の大枠をな

してゐたことは、村落レベルでの階層化の進展を抑えたと同時にザミンダール層の村落支配のあり方を極めて弱いものとした。土地支配のための強制力を剥奪された大土地所有権では土地・農民を領域的・地理的に支配しえず、村落のリアリティから遊離したものとなつていった。イギリスが保障した大土地所有権は実際の不動産分割を伴わずに相続や譲渡が可能であり、全体の何分の幾つかの持ち分比率によって土地収益が分配される地代取得権(得分権)化していった。農民からの地代徴収はザミンダール自身によつて行われるのではなく、植民地行政とくに司法行政によつて遂行された。イギリスによる土地所有権のかかる仕方での改造の故にザミンダール層の村落支配は日本に比すべくもなく弱いものとなつた。国家による司法行政を通しての農民・土地支配の線が1885年法以降強くなる中で地主制による村落の国家への統合という側面はますます希薄なものとなつていった。

しかし植民地統治への編入という政治的側面ではザミンダール層は社会的支柱となつた。1793年のザミンダール制導入は、ザミンダールの大土地所有権は自らの事実上の在地支配力によつて確保されてゐるのでなく、イギリスの植民地統治によつて実現していることを確認したものであつた。ザミンダールはこうして初めから植民地統治機構の構成要素としての存在を条件づけられていたのであつた。彼らはイギリス人統治者と積極的に公私にわたつて緊密な關係を作り上げていった。

また植民地行政の膨大な文書の管理などの事務作業を遂行する下級官吏などの知識人中産階層(プロフェッショナル)はこの階層を出自として形成されていった。プロフェッショナルの上層は行政に従事したインド高等文官と司法についた法律家集団とに分けられる。ザミンダール層においてもプロフェッショナル集団においても村落社会内部に支配の根柢はなく、植民地統治にその根柢を由来するものであつた。ザミンダールは、村落に対する経済的・政治的支配を背景として村落と国家とを媒介した日本の名望家層とは極めて異なつた性格を帯びるものであつた[下山 1985: 137-139]。

3) 地方制度の展開：自然村と行政村

日本の府県制の概略は次のごとくである。明治4年（1871）に施行された廃藩置県は行政単位の広がりであれば文字通り旧藩を県に置き換えた措置であった。これによって3府302県体制ができた。この数は明治23年の府県制によって3府43県に減った。第二次世界大戦後1970年に沖縄が日本に復帰し、1都1道43県となった。

明治21（1888）年市制町村制が、23年に府県制郡制が公布された。市制町村制導入において、部落有財産を新町村に移管せず旧部落に与え「財産区」として位置づけた。共有の財産は部落の結合を強固にしている点が重要である。かかる結合を持つ部落の長を区長とし、行政村の下部機関に位置づけた。1888年の町村合併によって7万余の自然村が約5分の1の1万5千余の町村に整理された。行政村は、農民の共同体的結合の基礎単位であり日常生活圏である自然村を数個含む領域の上に成立した。1953年の町村合併促進法によりその数は9895（市；285、町；1970、村7640）と減少し、1956年の改正自治法によって3975（市；498、町；1902、村；1575）となった。町村の数が減少してきているのは地方の財政規模を拡大し、時々の問題に容易に対処させるためであった。

4) 選挙制度および代議制

明治憲法体制における地方自治制導入の意図は、近代化のための国民統合は単に中央集権的国家機構を整備したのみでは完成せず、日本国民の最大部分が住み主権の領域の最大部分を占める地方をいかに支配体制のなかに組み込むかという点にあった。この点を欠いては、立憲性の政治的基礎は強固たりえないという認識であった[中村政則 1885：54]。かかる地方自治制においては寄生地主的土地所有を経済的基盤とする地方名望家の果たす役割は大なるものがあつた。地方名望家層を中核に地方自治制の社会的基盤の培養が計られたのであつた。この意図を実現するために村のレベルから郡、府県のレベルにいたる各級の選挙制度が導入されたのである。明治21年以降の市制町村制下では市町村会議員選挙は、町村は首長と議員を選挙を通じて選出した。選挙資格を持つ公民が町村議員を選び、町村長は議会によって間接

選挙で選出された[村松 1988：81]。郡会議員の3分の2は市町村会議員（原則として各町村会1名）、残り3分の1は地価1万円以上大地主とによって選出された。複選制と大地主議員特権制度であったといえることができる。郡制のねらいは、市町村の枠内で収まらない問題を国の意向を背景に現場で処理することであつた。郡長には若き国家官僚が任命された。しかしながら、（1）日本においてはユンカーの大土地所有に基盤を有するプロイセンの郡制（クライス）の如き伝統的な社会的経済的基礎が欠落していたこと。（2）市町村合併によって基礎的団体の規模が大きくなったこと。（3）小作争議の頻発には郡制では対応できなくなったこと等から郡制の存在に疑問がもたれ、大正10年に廃止された。廃止後の府県制の任務は、（1）府県の下に位置づけられる地方機関による戸籍事務の監督、（2）県内の訴訟、治安、課税徴収、（3）大蔵省への納付等であつた[同：79-80]。

明治23年の府県制では府県会への決定事項の原案提出権は知事に与えられた。内務大臣は知事任命権と府県会の解散権を与えられていた。さらに知事の任命にかかる法制は帝国議会の関与の及ばない勅令に基礎を置くもので、ここに官僚による地方自治に対する統制の強さを見ることが出来る[同：81]。

1899年府県制・郡制の全面的改訂後の明治地方自治制の要点の第一点は、複選制と郡会における1万円以上地主議員の廃止によって選挙を拡大したことである。この改正は、「地方議会の支持基盤を自作下層まで下降させることによって、政党の選挙地盤をひろげ、名望家支配秩序を補強」するものであつた。第二点は、府県に法人格を賦与し、府県知事の職権を拡大したことである。これにより議会の権限の縮小を計り、地方団体に対する官僚的統治の性格を強化した[中村政則1985：75]ことであつた。

明治憲法体制における地方自治制の特色として次の点を指摘できる。すなわち農村における政治的序列を土地所有規模の序列にしたがって明確に編成し制度化したものであつた。家長的社會関係と中産階級の存在によって覆い隠されてはいるが上記の土地所有規模序列の路線は貫徹している。

かかる構造が維持されている限り明治地方自治制は、中央政局の変動の余波を最小限にいとめる防波堤として機能しつづけていくのである[同：66]。

第二次大戦後には制度の抜本的改革を見た。地方自治法が憲法92条により承認された地方自治の基本事項を定めた法律として1947年に制定された。国政においては議会制間接民主主義、地方自治においては直接民主主義が基本とされることとなっている。

5) 税制および開発行政

戦前の税制下での地方財政は、基本的には軍事優先の国家財政に従属し、地主的共同体的関係に依拠したものであった。1896年河川法に始まり、1900年前後に集中的に成立した農業立法・地方行財政法によって地方名望家層の官僚機構への従属的連携が強化された。1899年に耕地整理法および農会法が成立し、また翌1900年には産業組合法、市町村立小学校教育費国庫補助法が制定された。1896年勸業銀行、農工銀行法が成立し、1899年には地租増徴法・所得税法改正が導入された。増加する税負担に耐えうるために地域振興が計られ補助金が増税とセットになった形で町村財政に不可欠となった。地域経済の変化に伴った地域的利益が形成され政治活動の温床となった。日清戦争後は、農会、産業組合を中心とする生産農民の組織化と勸業活動が急速に活発化する。地域を金融的に編成し資金供給を図り、中小農民の没落を防ぎ、輸出産業の振興、地主資金の資本転化を誘導した。種々の法律によって制度化された補助金によって町村財政の国庫依存の傾向が強まっていった。

戦後改革の過程での地方財政の大きな構造変化は、(1) 国庫歳出に占める地方歳出の拡大(1949年；56%)、(2) 経費構成の大きな変化である。庁費、社会労働費、産業経済費、教育費等が拡大した。これは農地改革、教育制度改革、労働立法等の戦後改革による経済復興・民生安定という国家的要請(「国家的必要最低限(ナショナル・ミニマム)」)に対応した変化であった。収入構成における国庫支出金及び地方交付税の比重の急増は、地方財政の国家中央への従属的側面を歴然と示している。この変化は戦前の「官治的自治」

に代わる「民治的自治」の下での「中央志向」に依拠した資本蓄積と民生安定のための「ナショナル・ミニマム」の行政水準を確保するものであったといえる。これが1955年以降の「高度成長」推進に適合した形態なのであった。すなわち戦後地方財政は、国家的な資本蓄積政策の展開のもとで「ナショナル・ミニマム」の行政水準を「自治的」に確保すべき位置づけられたものであった。「地方自治」の名の下での「中央集権」的に膨張した地方財政ともいえる(注4)。

1960年代になって国の牽制から解放されて府県の独自の事業が推進されるようになり、地域開発、環境行政、福祉政策はこの時期に府県の新しい事業となった。自民党支配体制が確立し官僚制から政党への権力の移行がこの時期に生じたことも府県の行動様式に影響を与えていった。

6) 農業共同組合—地方団体—

1900年の産業組合法によって成立した農業会(産業組合)は、1947年12月の農業協同組合法によって解散され、新たに農業協同組合として組織された。これは、GHQによる民主化政策の一環としての意義をも持つが、「農民を組合員としてつかむのではなく、『部落民』として一括把握する方式、いわば『むらぐるみ』方式」[石田1973:186-7]によって部落をそのままピラミッドの下部組織としたものであった。市町村段階の単位農協、都道府県段階での都道府県連合会、全国レベルにおける全国連合会という系統3段階制が採用された。こうして寄生地主を排除した農地改革の成果とあいまって大戦期に形作られた農村の社会構造が受け継がれたのであった。1948年から49年の間に全国約3万の組合が結成された。

この農協は次のような特色を持った。すなわち、(1) 組合員相互の連帯が村落共同体を基礎にし、生産、生活を含め全人格的結合が強いこと、(2) 信用、販売、購買、利用の事業部門を抱え農家経済および生活の全てをカバーする兼営方式をとったこと、(3) 中央政府、都道府県、市町村という行政の地方機構と密接に関係しながら組織され活動を行っていること等である。部落をそのまま系統組織の下部に組み込み、戦後の統制経済下での主食=米の生産供給および生産資材の配給を通

して日本の経済復興を農業部門において強力に支えた。この中で農協組織は、(1) 多面的性格と(2) 重層構造を持つに至った。「多面性は、政治的観点からみれば、利益集団として農政活動の主体となる組織としての面と、農政浸透機関としての組織の面との両面性」である[同:155]とされる。組織の重層構造は、部落をそのまま基底集団としたことに由来する。農協は、系統3段階の頂点で高度に官僚主義的組織でありながら末端においては自然集团的色彩を濃厚にしているのである[同:156]。かかる重層構造においては異質な二つのものを媒介する担い手が不可欠となる。すなわち「農協の末端機構の人的スタッフをなす単協役職員あるいは部落単位の農協担当者が基底集団としての部落とメカニズムとしての農協」の媒介者(the key persons in the linking process)なのである。この媒介者は、戦前では、伝統的榮譽を担う名望家的性格が強かったが戦後では組織上の地位を通じて機能したのである。

発展途上国は農業協同組合の育成策を重要政策のひとつにしている(注5)。農業協同組合は政策浸透のための政府と農民を結ぶ媒介環として極めて重要であると認識されているが、現実的には普及していない。多くの場合は農産物の販売農協として(パングラデシュでは相互扶助を目的とした講的な貯蓄組合)成立するが中間商人と競争せねばならない。また農家世帯は生活全般において商人、高利貸しに再生産を依存する傾向があり、農協の事業が成立しにくい。商人と高利貸しは人格的に一体化しており、信用事業の場合は農村の金貸しと対抗せねばならないので非常に困難である。日本の場合は単位農協において信用と販売事業の連鎖が成立した。

農協の組織と村落社会の構造との関係で日本と対比すると相違が現れる。すなわち、ここに農村社会そのものに起因するところの組織論的な次元の問題が現れる。日本の農協は村落を基底集団としてその上にピラミッド型に積み上げていった。発展途上国の多くの場合かかる伝統的な村落は存在しないといえる。それ故農協のような組織を発達させることを重要な政策課題とせざるを得ない。斉藤[1989: 114]は、「彼らの社会は協同組合という組織形態にどの程度なじむことができるの

か」という疑問を投げかけ、政府の強力な役割を強調し、発展途上国の農協は「政府施設とでもいべきものとしてしか発展しえないのではないか」と述べている。以上、前近代社会から近代社会への移行期における地主制の役割を軸に日本における自然村を基底集団とした地方行政機構の特徴と農村開発における地方行政と緊密に連携した地方団体=農協についての要点を述べた。

3 南アジア諸国における地方制度

日本とインドの地主制の相違について上述した。自治的機能を持った自然村がどう位置づけられたかにおいて双方に大きな違いがあった。地方制度の比較において、少なくとも(1) 地方行政機構の仕組みと、(2) 地方団体が行使する自治の範囲すなわち代議制の性格の二側面を検討する必要がある。モルジブには自治的制度はなくブータンでは導入の端緒についたばかりである。この点で二国は中央集権的性格が強いといえる。インドとパキスタンは連邦制であるがインディアラ・ガンディ前首相が採用した非常事態宣言、州議会の解散等に見られるように強い中央集権的性格を同時に持っている。自治的要素を担う地方団体に対し中央政府によるいかなる官僚的統治を確保するか、また地方制度における代議制を当該の政治権力の支持基盤を確保する上でいかに運用するかは国における様々な条件に規定される。

1) パキスタン

パキスタンでは地方最末端から国家にいたるまでを間接代議制で統合する基礎的民主制令がアユブ・カーンによって1959年に導入された。これは最末端の地区会議としての郡・市会議から県会議、管区会議および州開発諮問会と強固なヒエラルキイの構成を持つものであった。上方から行政官あるいは任命委員、下方から直接選挙で選ばれた地区会議委員=基礎的民主制代議員を基礎に順次選挙で上位に会議構成員が選出される仕組みであった。上位ほど行政官の比率を高くしている。すなわち議長は地区会議のみ代議員の互選、それ以上の会議については行政官が任命される仕組みであり、自治的色彩を与えつつ官僚的統治の線を強固に貫いたものであった。これは「地方自治」

と開発行政を結合させ、地域社会とくに農村に新しい体制を容認しうる指導者層を育成することを目的とした制度であったといえることができる[加賀谷寛：浜口恒夫 1977:236]。

2) インド・ベンガル

インドの地方制度は植民地期以来の行政の系列と主として独立後に発展した代議制度の併存する[二元的]性格[佐藤 1991b:37-38]を持っている。地方行政機構の展開をベンガル州 (province) の例で見ると、特色は、単位として自然村が地方行政の中に位置づけを与えられなかった点にある。治安維持のための警察機構と地稅徴収機構のみが村落自治の伝統を考慮しないで整備され、地方行政機構の確立をみたのである。この地稅徴収機構の整備において土地調査事業が早い時期に開始され、地籍図、土地台帳、権利謄本(Record-of-Rights)等文書類の作成とその文書に基づく行政機構の整備が進められた点が注目されねばならない。一連の土地調査事業は、まず地稅徴収の最小単位(mouza)を設定する作業 (Revenue Survey)として1850年代に始められ、1885年ベンガル借地権法に法的根拠を有する土地調査・査定事業 (Survey and Settlement Operations) によって完成されていった。この土地調査・査定事業は mouza 別の地籍図の作成と地籍に基づく筆別の権利の性格の調査および権利の確定を行ったもので多大な人力を費やし膨大な土地関係文書を作成した。日本と比較して幾つかの特色を指摘すれば次のようになる。(1) 事業の開始から完成までは80年余に及んだが日本の地租改正 (1873-81年) より早く着手されている。(2) 一連の事業は全て植民地官吏によって遂行された。この過程で訓練・教育を受けた膨大な数のインド人下級官吏が育成された。独自の経済外強制を持たないザミンダールが滞納地代を取り立てるために依存する国家権力の強制機構としての民事裁判の普及する環境を整えた (国家と社会の乖離)。(3) 日本では領主権が廃止され地主的土地所有が基本的に法認された。ベンガルでは家族労働による小経営農民階層に対しては農民的土地所有権ともいべき権利 (ライヤット権) が与えられ、地主的土地所有に対してはその起源・性質および面積等を考慮した

上で種々の権利を創設し、各々付与した。これによって10とも20ともいわれる種々の所有権の重層する土地所有関係が生みだされたのであった。村落内の階層的的土地所有構造を無視し、いわば水平的に種々の権利を法認したことによりザミンダールによる既存の在地支配層を軸とする村落の掌握という側面は切り捨てられた。ザミンダールの土地・農民支配が「領域的」でないと述べたのはこの点であった。

かかる土地所有関係の改造の結果、地方農村を統治体制に組み込むためには自治的に機能する地方団体を下部組織として保護・育成する必要が生じた。この地方団体創設の軸は1870年に導入された地方レベルにおける唯一の行政機構である警察 (タナ) なのであった。タナを核に数個の村落を一単位としたチョウキダール区が導入された。警察を補助し盗賊の取締の情報提供等を任務とする村落警備員 (チョウキダール) に対する監督と費用を当該地域に負担させるために設けられた単位であり、数名からなる委員会が設置された。以降、村落が注目されたのは、1901年の飢饉委員会報告を受けて飢饉時の農民救済策が議論された時、1904年に協同組合法 (Cooperative Societies Act) が成立し、村落単位の協同組合 (primary cooperative societies, village based credit societies) が設立された時、第一次世界大戦後1919年にベンガル村落自治法 (The Bengal Village Self-Government Act of 1919) 成立時等であるが村落を基底集団とするという認識は無かったと考えられる。世界恐慌の影響下の1930年代に設置された農村復興局 (The Rural Reconstruction Department) は農村復興策の中に村落の位置づけを与えた。これが植民地期で唯一みるべきものである。土地調査・査定事業によって生み出された植民地地主制下の地方行政は恐慌期に方向を転換した。治安と地稅徴収の観点からのみ整備された地方制度の中に村落を位置づけることが模索され始めたのである。

3) バングラデシュ

1971年に誕生したバングラデシュにおける地方行政の最小単位である行政村=ユニオンは直接選挙で選ばれた議員が構成する評議会と一名の下級官吏および4名のチョウキダールによる事務組

織から成り立っている。行政の末端としては貧弱なスタッフである。この事務組織の編成はチョウキダール制から展開してきたことをよく物語っている。複数のチョウキダール区を併合してユニオンの領域とした。ユニオンには代議機関として直接選挙で選ばれる9名の議員(3ward各3名)と全ユニオンから選出される議長1名からなる評議会が設置されている。このユニオンの上位の行政機構であるウボジラには各省庁の出先機関が揃っている。地方行政上は最も重要な単位である。しかしユニオンや集落を行政単位としていかに位置づけるかについては政権ごとに力点が変わり模索が続いている(注6)。村落構造の異同を論ずる必要があるが、地方制度の中に基底集団としての位置を持たない集落の構造は流動的たらざるをえず、それ故に政権が強固な支持基盤を築きえないという悪循環に陥っているように思われる。

協同組合についても同様である。集落を基底集団として位置づけようとする明確な認識と長期的な政策は存在しなかった。1947年には村落単位の協同組合(primary cooperative societies, village based credit societies)は廃止され、ユニオンのレベルで協同組合(Union Cooperative Multi-purpose Societies)が設立された。1959年のコミラ・モデルの原型(BARD; Abhoy Asram)はこうした流れの中で生まれた。いわゆる「コミラ・モデル」はウボジラでの上位協同組合連合会と集落の農民協同組合との二層のレベルの組織として広がりを見せている。しかし単位農協の普及率は低く、上層農で占められる役員が補助資金で私腹をこやすことや積立金の横領・不明瞭な会計で登録を取り消されるケースも発生している。発足はしたがほとんど活動していない農協の数は多い。生産と生活の双方をカバーし、地域の農村開発を促す総合的な活動を当面は期待しがたい。集落組織を組み込んだ単位農協の地理的領域の確定や農協の監督省庁であるBRDB (Bangladesh Rural Development Board)の長期的視野からの指導が必要であるように思われる。

4) ネパール

王政下のネパールとブータンにおいては、国家形成にいたる歴史、小人口規模と低い人口密度、

山地が大半を占めている国土の自然条件、交通・通信等のインフラの未整備、非農業部門の発展に乏しい産業構造等において他の国と比較して異なった条件にとりまかされている[月原 1992:162-5]。ネパールでは1990年に29年間続いた政党活動を認めない国王親政のパンチャヤット制が廃止され、村開発委員会(4,000)および町・市自治体(36)が設置された。同時に全国14州の知事制が廃止された。政党活動の容認を掲げた運動によって立憲君主制下での地方自治の枠を拡大する改革が行われたのであった。この改革の過程は、まず1991年5月の政党活動を認めた下院議員の総選挙、92年5月の村開発委員会および町・市自治体の選挙と進んだ。自治の拡大要求に国王勢力が対応し、国制を再編成したものだが当面の成り行きは農村開発に何らかの具体策を提示しうる政党が成長するか否かにかかると思われる。

93年2月にカトマンドゥから車で約3時間のトリスリバザールのあるヌワコット県を訪問した。以下その時のメモである。新しい制度下では中央から県(全国75県)に派遣される県行政長官(CDO: Chief District Officer)の権限が大幅に縮小され、治安維持の他は住民票管理が中心となった。県レベルには各省庁の出先機関は揃っているが県行政長官が積極的に各省のコーディネイトはしていない。政党活動が容認された結果、地元の党員の要望が首都の国会議員を通じて県行政長官の裁量に影響を与えるという状況が生まれている。地方レベルでは最高の代議機関である県開発委員会(DDC: District Development Council)とは、参加が求められる場合には出席するという関係である。本県DDCと最末端の村開発委員会(VDC: Village Development Council)の間にIlaka(13)が設けられている。このレベルに農業省の出先事務所(Service Centre)や農協(購買、信用)が存在する。本県の農業Service Centreの数は6つであり、全Ilakaに存在するわけでない。Ilakaレベルには地方団体はないがDDCの構成員を選出する母体となっている。Ilakaは4つか5つのVDCからなりたつ。VDCは、しいていえば日本の行政村にあたるもので当該のVDC構成員会(村議会に相当)が一名の代表(Ilaka Adhakhya)を選出する。DDCの常任理事会は県内13のIlakaから各1名

のこの代表に正副各1名の理事長を加えた合計15名からなる。この常任理事会の下に4小委員会(建設、森林および土壌保全、教育・福祉、農業)が設置されている。常任理事会にはLocal Development Officeが事務官として参加する。

村開発委員会(VDC)の領域は9地区(Ward)に分かれる。地区には成人(18才以上)の投票する選挙で選ばれる区長(Ward Sadasya)と区長の任命による役員4名からなる区会が存在する。村開発委員会の構成員は区長9名とVDC領域全体から選出される正副1名の議長の合計11名である。本県のVDCの数は60である。県開発委員会総会にはVDC構成員全員(60×11人=660)に市自治体委員会構成員(ビドール市13名; 11wardの長と正副の市長)が加わり673名の定員で開かれる。これが最高の議決機関で年間の開発計画や予算配分を決める。ビドールの近くのVDC(人口約8,000人、集落数30~32)を訪ね議長に会った。ここはIlakaレベルのService Centreでもある。1970年設立の農協の事務所と倉庫、農業Service Centre、SFDP(Small Farmers Development Programme)の事務所、畜産センター、小学校およびVDC事務所兼集会所の建物等がままとまっていた。2つ程の政党の事務所の看板が目についた。このVDCは92年7月に始まる会計年度で飲料水の供給と村道の補修のための予算案を提出したが訪問した93年2月時点ではまだ承認されていなかった。VDC独自の収入源は、住民票の発行(1通22ルピー内8ルピーはDDCへ)と争いの調停(1件25ルピー)であり、今年度は住民票22通と調停5件分の収入のみであった。VDC事務所で働く一名の事務員の月500ルピーの給料にもことかく有り様だった。議長は改革によって情報が公になったこと以外では国王親政パンチャヤット時代と変わりはないと述べていた。

県段階の地方行政では、各省の出先機関のコーディネイトが無いため総合性に欠けているように思われた。農業省(森林・農・土壌保全)の最高責任者(District Agricultural Officer)は開発予算の少なさと人員が少ないことを指摘していた。DDCの事務所(改革以前はパンチャヤットの事務所)の前の木の下で一人の男子が座りこみのデモをしていた。小学校の建物の建設(75%県、

25%地元負担)のためのセメントと鉄筋の手配の陳情にきているのだという。地域住民の意見が述べ易い状況になってきた。しかし財源は皆無に等しい。県レベルは間接代議制であるが互選するVDC議長は直接普通選挙で選出される。この点で県地方制度においてDDC-Ilaka-VDCの線での統合は存在するように思われた。国中央交付金あるいは外国援助資金が大量に流入すればその利権をめぐる政党の動き活性化するであろう。その場合は県の各層における開発委員会の代表と国会議員とが政党活動を通じてどう結びつくかが一つのポイントになる。地税および家屋税の納税率の引き上げ等の自助努力も含め独自の財源の確保が将来を決めるもう一つのポイントであるように思われる。

4 小括

南アジアの地方制度についていくつかの特色を指摘してまとめとしたい。(1)植民地支配と本国経済への従属によって領土層の変容が急速に進行した結果インドのザミンダール制は村落を国家に媒介する機能を果たさなかった。従って、(2)自治の伝統を保持する村落は行政村に的確な位置づけを与えられなかった。この結果、(3)地方制度の最下位の単位(バングラデシュではユニオン)が機能上および財政上で最も重要な位置付けがなされず、地方行政で核となる重要な単位(バングラデシュではタナ/ウボジラ)が政権交代によって改組され、当該政権の支持層を拡大するために代議制が手段化される。基底集団を欠くが故である。(4)事務職員は少く予算は極めて乏しく、開発行政関連事項が業務の中心を占めている。その配分は散発的、恣意的で「公共性」に欠ける。(5)中央政府の地方団体に対する官僚的統治が弱く、税負担能力を著しく欠いている。

インドの前近代社会から近代社会への移行期に日本型地主制が成立しなかった点に決定的な差異をみるのである。移行において伝統的村落に注目する政治勢力が存在しなかったからに他ならない。植民地統治を経験しないブータンやネパールの地方制度の改革において村落にどのような眼差しが注がれるのか。それが各々の近代化のあり方を規定するものと思われる。

注

- 1) 長峯晴夫『第三世界の地域開発—その思想と方法—』(名古屋大学出版会、1985年)第六章「第三世界と日本: 知的植民地からの解放」を参照のこと。佐藤[1991a]も参照。
 - 2) 比較経済史の方法については中村哲[1991]を見られたい。特に第6章では、その課題が「近代世界における農業経営、土地所有、土地改革の発展段階の基本的形態とその諸類型を、大まかに規定することであり、それによって個々の国・地域、各時期の農業経営、土地所有、土地改革を世界のなかで経済史的に位置づけるための一応の基準」[中村哲 1991:233]が与えられている。しかし南アジアの現状を見る上では捨象された観点を導入する方法が考えられねばならない。すなわち「これまでみてきたのは直接的生産過程の内部における問題であるが、さらにその外部の諸条件を考える必要がある。とくに農業は工業以上に外部的条件—共同体、村落、国家とその政策、社会的分業、流通過程や商業資本等々の規定性が大きい。また近代には農業は副次的産業部門となるために、工業、さらには世界市場の規定性が大きくなる。こうした諸条件のなかで農業をとらえる必要がある」[同:248]と思われる。
- なおアジア近代における土地所有関係の比較史的検討を行った小谷[1977]および宮嶋[1978]をも参照のこと。経済協力政策研究会の最終報告は日本のODAの理念として自助努力支援体制を掲げた。これを推進するためには「一つには発展途上国の実情、二つには日本の制度を的確に理解し、その両者を実際の援助に生かしていくことができる体制の構築が急務である」(経済企画庁調査局編[1992:23])としている。わが国の制度の活用を行う体系的枠組みの提示において比較史的観点を強調して次のように述べている。「まず、過去の経験も含めて我が国の制度を研究すると同時に、他の諸国との比較を通じて、その制度がどのような条件の国に適用可能かを整理する。その際、アンケート調査や意見交換によって途上国のニーズを把握しておき、どの分野の制度を優先的に研究するかを明確にしておく。また、日本の経済発展過程を開発経済学の観点から見直すという作業を促進するため、経済史家と開発経済学者との共同研究を支援する制度も有効であろう」(同[1992:29])。
- 山下茂等[1992]の地方自治制度の比較には伝統社会の歴史分析が欠けていると思われる。
- 3) 以下の二段落は、河村望・蓮見音彦「近代日本における村落構造の展開過程—村落構造に関する『類型』論の再検討—上、下」(『思想』1958年5月、6月号)を参考にした。
 - 4) 高度経済成長はかかる集権体制下でしか実現され得なかった。この結果地域社会の崩壊という危機に直面することとなった。恒松[1993]を参照。
 - 5) 以下二段落は全面的に斉藤[1989]による。
 - 6) 1982年クーアターで成立したエルシャド政権の地方行政改革を地方制度における行政機構の側面と代議

機関としての側面の双方から分析した佐藤[1986]の研究は、発展途上国の地方制度の比較研究のための基本的論点を提示している。

文献

- 石田雄 1973 「農業協同組合の組織的考察—わが国圧力団体の特質解明のために—」『昭和後期農業問題論集 20 農業協同組合論』農文協 (1958初出)
- 大石嘉一郎 1990 「戦後地方財政改革の意義」『近代日本の地方自治』東京大学出版会
- 加賀谷寛・浜口恒夫 1977 『南アジア現代史II—パキスタン、バングラデシュ—』山川出版社
- 兼子仁 1984 『地方自治法』岩波新書
- 河合明宣 1992 「シエルパ村落経済の変容」『ヒマラヤ学誌』3
- 河合明宣・安藤和雄 1990 「ベンガルデルタの村落形成についての覚え書」『東南アジア研究』28—3
- 小谷汪之 1977 「インド近代における農民層分解と地主的土地所有」『アジア経済』18—1
- 経済企画庁調査局編 1992 『日本の顔の見える自助努力支援を目指して—経済協力政策研究会最終報告—』大蔵省印刷局
- 斉藤仁 1989 「アジア低開発国の農協問題」『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社
- 佐藤宏 1986 「バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景」『アジア経済』27—3
- 佐藤宏編 1991 a 『地域研究シリーズ7 南アジア経済』アジア経済研究所
- 佐藤宏編 1991 b 『地域研究シリーズ8 南アジア政治・社会』アジア経済研究所
- 下山瑛二 1985 「インド憲法の特質」大内穂・下山瑛二編『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所
- 月原敏博 1992 「チベット人の歴史的移動・定着に関する若干の考察」『ヒマラヤ学誌』3
- 恒松制治編著 1993 『連邦制のすすめ—地方分権から地方主権へ—』学陽書房
- 中村哲 1991 『近代世界史像の再構成—東アジアの視点から—』青木書店
- 中村政則 1985 「天皇制国家と地方支配」歴史学研究会; 日本史研究会編『講座日本歴史8 近代2』東京大学出版会
- 松村岐夫 1988 『地方自治』東京大学出版会
- 宮嶋博史 1978 「朝鮮『土地調査事業』研究序説」『アジア経済』19—9
- 山本茂・谷聖美・川村毅 1992 『増補改訂版比較地方自治』第一法規
- Siddiqui, Kamal ed., 1992 Local Government in South Asia, - a comparative study -, Dhaka University Press, Dhaka