

2 東南アジアにおける政治的・経済的・社会的 要因と水資源開発

京都大学東南アジア研究センター 本 岡 武

は し が き

東南アジアにおける水資源の農業利用を主題とする本シンポジウムは、水資源利用の技術的側面に重点がおかれているが、技術的側面を主とする場合においても、非技術的側面に注意を払う必要がある。自然的条件あるいは自然的基礎が技術的計画の設定あるいは実施のための与件であるのと同じように、政治的・経済的・社会的諸条件もまた、重要な与件となる。しかも、これら社会的経済的諸条件は、自然条件と異なって、変化しやすい。とくに、低開発国においては、きわめて流動的である。事実、東南アジアにおいては、これらの条件が現在変化のまっただ中にあるといえよう。

わたくしが、東南アジアの政治的・経済的・社会的な側面の分析の重要性を強調する動機は、わが国から東南アジアにおもむく技術専門家がともすれば東南アジアを日本と同じように考えるきらいがあることにある。また、かれらがしばしば東南アジアが国によって相異なる点、時の経過とともに変化している点に気づかないことにある。さらに、一部の専門家には東南アジア諸国が新興独立国であるとの認識を欠くのではないかとさえ思われることがある。非技術的側面についての十分な理解を欠く計画がうまくゆかないことは、当然だといえよう。

わたくしは、京都大学東南アジア研究計画の一環として、1963年10月から、「東南アジア、とくにタイ国における農業改良技術の農民段階への浸透」というテーマのもとに、現地調査研究をつづけてきている。ここに、この研究の一部として、東南アジアの水資源の農業的利用をめぐる政治的・経済的・社会的な基本的問題の所在を、とくにタイの場合を例にとって、明らかにしたい。

I 政治の安定と行政の能率

水資源利用計画は politics and government と二重の意味において、密接な関係にある。ひとつには、東南アジアにおける水資源利用計画は、ほとんどすべてが政府直営事業として営まれるという厳然たる事実のためである。今日、南北問題の解決として低開発国にたいする援助がやかましく唱えられ、水資源利用計画にたいしての外国の援助もまた積極的である。しかし、これらの外国の援助がいかに大きくても、計画実施の主体は、外国でも国際機関でもなくて、

あくまでも、その国の政府そのものである。だから、水資源利用はその国の政治・行政の問題であるといえよう。もうひとつには、水資源利用計画は着工から完成にいたるまで数年、時には何十年もかかり、長期的な性格をもっているためである。このため長期にわたり政治が安定であるかどうかということが、強く影響する。たとえば1965年6月のJohnson構想としての東南アジア10億ドル援助は、とくにMekong河流域開発を重視しているようであるが、現在のベトナム動乱下では、Mekong河流域開発計画は決して容易ではなからう。

タイの場合を考えると、この国は、他の東南アジア諸国にくらべ、きわめて恵まれていた。第1にタイは戦時中は日本と同盟関係にあつて戦災を被らなかつたうえに、戦後いち早くアメリカをはじめとする西欧陣営と友好関係を保ち、アメリカを主とする外国援助を積極的にとりいれたこと。第2に終戦以来20年、ときにはクーデターがあつたものの、政権の委譲はいわば平和のうちにこなわれ、政治が終始安定的であつたこと。この国内的、国際的な政治関係の安定こそ、水資源利用計画を発展させえた基礎条件である。東南アジアの他の諸国はこの基礎条件にさえ欠くのであつた。（たとえば、フィリピン、マラヤにおいてさえ、共産党分子のゲリラ的反乱があつた。）

タイの水資源利用計画と politics and government との関係において考慮されなければならない他の面は、次の3点である。第1には行政能率が低いことである。この inefficiency の理由がどこに求められるかは大きな問題であろう。この弊害は、経済効果が問題となる投資事業において、いっそう強く感じられるのである。第2は graft and corruption である。サリット前首相の汚職にたいする追求の声は、彼のせい去後にわかに激しくなった。しかし現職の高官の汚職についての公然たる批判の声は聞かれない。第3は、タイに非常に強く見られる官庁間の縦割り制度である。この縦割りは、各省の間だけでなく、省内の各局の間に見られる。たとえば、農務省の米穀局と農務局とはそれぞれ別に試験場を全国に配置し、その間の協力はない。かんがい局は国家開発省に属するが、かんがいによる農作物試験のための試験場をもつ。農業試験技術にかんしても、このような縦割りが行なわれているのである。この極端な sectionalism のためにどれだけ国全体の行政能率が低下していることであろう。重要な行政上の問題と思われる。タイの場合、水資源利用計画は発電・舟運に至るまで、すべて、国家開発省のなかのかんがい局の掌握するところであり、そのかぎり能率的であるといえよう。しかし、かんがい効果をあげるためには、同じ国家開発省内の土地開発局・土地組合局あるいは農務省の米穀局あるいは農務局との密接な協力が必要である。にもかかわらず、これら各局とは、まったく無関係な状態にあり、協力関係はぜんぜんないといつてよいのである。

II 経済効果と資金調達

東南アジアにおける水資源利用計画を通じての共通的な特徴として、次の諸点が指摘されよ

う。

- a 水資源利用計画は、上述のようにほとんど全部が中央政府の事業であること。
- b たいていの場合、多目的な計画であること。
- c 緊急の要請であるとの意識が強いこと。
- d 国家の威信 (national prestige) が常に念頭にあること。
- e 建設資金のみならず建設技術も外国からの援助をあおぐこと。

これらの諸特徴は、ともすれば経済的考察を軽くさせる傾向にある。しかし、それがあくまでも経済事業であるかぎり、経済的側面が強くとりあげられねばならない。経済面から水資源利用計画を問題とする時、わたくしは、とくに次の2点を指摘強調したい。

第1は、経済効果、あるいは投入産出関係 (input-output relation) の問題である。もちろんこの経済効果を問題とするためには、技術計画それ自体が十分にねりあげられたものでなければならない。実は、東南アジア諸国においては、計画が技術的に十分であるかどうかということにさえ、大きな疑問がもれたているのが普通である。さらに、また、経済効果で直接に問題となる点は output の total value である。total value 計算のためには、price と quantity との両面が問題となる。ところが、東南アジア諸国で計画をたてる時、最も簡単なはずの output の quantity さえも正確につかみえないのである。たとえば、Yanhee ダム建設の場合、その貯水によって、下流に2毛作すなわち冬作に野菜やマメ類をとりいれようと計画している。しかし、技術的にいったいどれだけ裏作ができるのか、計画立案当時ほとんど予想することができなかった。かんがいによる裏作物栽培の実験の経験がないどころか、実験さえも行なわれていなかったからである。しかも、input のほうも、計画が十分でないために、たえず修正される。そのうえ、事業実施期間が長いだけに、input の変更されることも多い。また、output のうち波及効果をどれだけ計算すべきかも、統計資料の不足のために、非常にむずかしい。だから水資源利用計画がほとんど経済効果の予想分析なしに、いわば国家威信の問題だけで実施に移されるきらいがないわけではない。わたくしは、資材および労力の最適配置という見地からだけでも、できるだけ経済効果が分析されるべきだと考える。もちろん、日本の建設事業において経済効果予想分析が充分に行なわれているかどうか疑問である。資料に不足し、変動の激しい東南アジアで充分な経済効果予想分析を行なえということは無理であろう。しかし、あきらめてしまわずに、できるだけ努力は払われなければならない。

第2は資金調達の問題である。東南アジア諸国においては、水資源利用計画は国営事業以外にありえない。地方公共団体の事業とするには、地方財政が貧弱きわまり、中央政府の統制力が強い。また、農民があまりにも貧しいために、受益者負担はありえない。これらの諸点において、わが国の水利事業とは非常に異なる。ところが、国営事業である以上、投下資金は国家財政から調達されなければならないが、東南アジア諸国ではこれを国家収入からまかなうこと

は容易でない。外国からの無償援助（すなわち贈与あるいは賠償）または借款返済のために外貨準備が枯渇してしまうというインドやインドネシアの場合が生まれる。これらの点については、国際援助の項で論ぜられよう。

Ⅲ 村落社会と農民主体

水資源利用計画において、政府の施策とあいならんで重要なことは、末端段階において農民がいかにこの計画に対応するかとの点である。

タイの場合、Chainat 取入堰からの幹線水路は完成されているが、そのあとの支線以下の水路網はほとんど未完成のままである。また東北タイでは tank が完成しているが用水路を建設しなければならない部落に資金も技術もないから用水路ができず tank が遊んでいるところが多いという¹⁾。これらの事実、水資源利用計画と村落社会あるいは農民主体との関係について次のような問題を提起している。

第1に、タイの村落においては協同作業を営むだけの十分な基盤があるかどうかとの問題である。この点もっと詳しく研究しなければならないが、概して村落協同体的性格が弱いのではないと思われる。Cornell 大学の Bang Chan Project に参加した California 大学 Phillips 教授の報告は、タイの中央平原において大規模な農家間の協同作業が行なわれえないことを強く指摘している²⁾。土地協同組合 (Land Cooperatives) が奨励されているが、ほとんどその実績があがっていない。また、土地の交換分合がきわめて困難である。これらはすべて村落協同体的な性格の弱いことを示すものである。

第2は農民の主体的条件である。すなわち、農民が水資源利用計画にむすびついて土地条件を整備しようとするだけの意欲・技術・資金をもっているかどうかとの問題である。

- a わたくしは、農民自身が土地条件の整備について意欲をもっていることは認める。かれらは、消費パターンの激しい変化、現金収入増大の強い必要に直面している。農業技術改良の根本条件がかんがい排水を主とする土地条件の整備にあることを知っている。もちろん、どれだけを知っているか、その程度が問題であるけれども、かれらは決して無知ではない。
- b むしろ問題は技術である。かんがいに対応するだけの農業技術、たとえば、施肥・新品種・栽培方法などが習得されていない。ひとつにはこれら新技術の研究がいまだ充分でないことにもよろうが、同時にその新技術の農民段階への普及がおくれていることにもよる。

1) 安芸皎一：東南アジアにおける水利開発の問題点について、東南アジア研究Ⅲの1

2) Herbert P. Phillips, *Thai Peasant Personality, The Patterning of Interpersonal Behavior in the Village of Bang Chan*, Berkeley and Los Angeles, 1965, p. 17.

- c 最もむずかしいのは資本である。つまり、かれらは投資するだけの資本を蓄積することができない。農民側における saving がありえないわけである。これについては、農民段階における saving and capital accumulation の問題として十分な検討を必要とするであろう。しかし、水資源利用計画で農民が負担するのは、末端水路のように、資金よりもむしろ労力なのである。しかも、タイにおいて農民はいわば常時 underemployment の状態におかれているから、休閒労働力を動員することは決してむずかしいとは考えられない。ただ農民労働力とむすびつく、それほど多額ではない資本が末端段階において調達されなければならない。
- d 土地所有制度は重要な関係をもっている。タイの Rangsit 地区かんがい工事は地主制のために可能なのであった。長期的に見て地主制が望ましいかどうかは別の問題である。ただ短期的にいて、地主制のもとではじめて、私的資本の投下がありうるわけである。
- e 教育あるいは農業普及がとりあげられなければならない。先進国においては、農民の教育レベルを高めるための投資は、最も生産的だといわれているし、また、農業改良技術や経営を指導する extension service の効果も高く評価されている。低開発国においてもしかりであろう。水資源利用計画は、末端において農民教育あるいは農業普及と固くむすびつかなければならない。この点は、技術的計画において、しばしば無視されている。十分に反省されなければならないことであろう。

このように、伝統的な村落社会や農家経済は、新しい水利体系なりかんがい施設なりに容易にマッチしない。むしろ新しい体系や施設の実現を妨害するものだといえよう。村落社会や農民主体を新しい制度に適応させるためには、広義の教育と時間の経過とが必要とされる。ところが低開発国における水資源利用計画は緊急の必要というスローガンの要請をもつ。この緊急性と伝統的在来社会の緩慢な適応との間のラグこそ低開発国の悩みではなかろうか。