

コミュニティと経済発展

——南アジアのフィールドから考える——

黒崎 卓

近年、発展途上国における貧困問題とその削減に世界的な関心が高まっている。保健・教育・所得など、生活水準を左右するほとんどの側面において、絶望的に低い水準に悩む途上国が世界には数多く存在する。先進国からの開発援助の究極的な目的をこのような広義の貧困を削減することにおくことが、近年の潮流である。例えばロックバンドU2のボーカリスト、ボノによる「ジュビリー・二〇〇〇」と名づけられた最貧国債務の救済運動や、ボノと協力して貧困削減に取り組む経済学者、ジェフリー・サックスの近刊『貧困の終焉』（翻訳・早川書房、二〇〇六年）などを参照されたい。

発展途上国の経済発展のメカニズムを探り、これらの国の生活水準を向上させるための政策のあり方などについて分析する経済学の一分野が、「開発経済学」である。開発経済学者に欠かせないのがフィールドワーク。まず途上国の現地を見て、現地の問題を現地の人々と一緒に考えること、これがフィールドワークの第一局面である。続いて、問題が明らかになったら仮説を立て、それをできるだ

け実験に近い環境で実証的に検証する。そのような検証作業に欠かさない家計や企業、市場などのデータを集めること、これがフィールドワークの第二局面となる。ある程度のデータが集まれば、統計手法を駆使して問題の分析に当たる。近年は、政策など要因が変化した場合にどのような影響が生じるかを統計的に予測する作業が盛んに行なわれている。このような研究の成果を、開発援助などの現場で活かすこと、それがフィールドワークの最終局面となる。

開発経済学を専攻する私が、現在、力を入れているフィールドが二か所ある。インドとパキスタン、どちらも所得が貧困線に達しない人口の絶対数という点では膨大であり、地球上から貧困をなくす上で鍵となる地域である。ただし、所得が一定水準に達しているか否かだけが貧困の基準ではない。貧困とは、所得以外の側面での剝奪、具体的には教育機会の剝奪、医療サービスへのアクセスの欠如、健康な生活への脅威、ジェンダー間の不均衡、社会的孤立などが低所得と有機的に関連した、複層的な概念であると捉えるのが、

近年の貧困分析の特徴である。インドとパキスタンは、所得以外の側面での貧困も深刻である。とりわけ、農村末端での教育や保健などの基礎的なサービスの普及の遅れは、見るに堪えない状況だ。

このような状況を解決するための担い手として、開発経済学者の注目を集めているのが、コミュニティである。人々のニーズを正しく把握するための情報を持ち、政策が適正に実施されているかを監視する能力を持つのが地域住民であり、その集合体がコミュニティだからである。しかし実際のフィールドで起きること、目にするとはこれほど単純ではない。以下、私のフィールドでの経験をもとに、コミュニティと経済発展についての雑感をまとめてみたい。

*

パキスタンでは現在、地方分権化政策が進められている。これまでの経済成長が国民全体に行き渡らず、低所得に苦しみ、教育・保健サービスへのアクセスを持たない多数の貧困層を取り残してしまっただという反省のもと、分権化政策によって政府の質、ガバナンスの質を高めて、貧困削減政策を効率的に進めようという戦略が前面に出てきたのである。

具体的な仕組みとして新たに設けられたのが、CCB (Citizen Community Board) である。CCBは地域住民が自発的に組織し、地域のための開発プロジェクトを提案し、これに政府が資金援助を行なうという仕組みだ。しかし、新制度導入に伴う混乱、地方

行政官・住民双方の能力不足、予算執行の遅れなどから適切に機能しているとは言いがたい。そこで日本の政府開発援助が同様の事例で成功をおさめたインドネシアの経験を移転しようという援助プロジェクトが始まり、私もこれに関与することになった。

日本のプロジェクトのモデル地区となったのは、パキスタン中部のパンジャープ平原に位置する日県である。ここは、香米や水牛のミルクといった特産品で知られる農業地帯で、夏に訪れると一面に水田が広がっている。

そんな農村のある村で住民を集めて、村に何が一番必要かを考えてもらった。我々としては、道路や灌漑用水、診療所、学校といった要望が出てくることを期待していた。ところが返ってきたのは、「イスラム教の祭祀施設が欲しい」という要望。その意見を誘導しているのは、宗教的指導者や生活に余裕のある村の有力者たちのようだった。宗教的な要望には誰も反対できないため、社会的な問題を隠してしまうには都合がよい。また、生活に余裕のある村人にとっては診療所や学校は民間の施設(サービスの質はよいが高価である上、村からも遠い)を利用すればよいので、村から歩いていける公立施設の質が悪かったり、機能していないことに無関心なことが多い。機械的に住民に意見を聞くことによって、コミュニティの真のニーズを聞き出すことができるわけではないことがわかる好例であろう。このプロジェクトでは、その主旨が貧しい人たちの生活改善にあることを繰り返し説得し、納得してもらうまでかなりの時間

を使った。

とはいえ村に学校を作ることが必ずしも貧しい人たちの教育アクセス改善につながるとも限らない。パキスタンでは、就学率を高めるために、歩いていける近くに行けるだけ学校があるように公立小学校が増設されてきた。すなわちパキスタンの農村部の平均像は、ある程度の大きさの村には必ず小学校があるが、そこにいる教師の数はしばしば一名きり、よくても数名で、そこに五学年が一緒に学んでいることになる。公立学校の教師の給料は安いだけでなく、専門性の高さ（実際には学歴）と年功序列でほとんど決まる。実際の教育内容や教育の成果に応じて給料が上がるわけではない。すると教師が一名しかいない学校では、しばしば教師がずる休みをする。教師が出勤してきたにしても、極端な複式学級のもとで生徒が学べる内容は限られる。このように質の低い公立学校での教育を目の当たりにすれば、貴重な労働力ともなる子供を学校に行かせる必要はないと、貧困層の親が考えることは理にかなっている。

この文脈において、あるC C Bプロジェクトによる農村道路整備の事例は興味深い。それまでの村の小学校は、天気が悪いと道がぬかるんで先生がこないの、休校が頻繁に生じ、学校として機能しているとは言い難い状況であった。ところが、道ができたことによって、貧困層の子どもたちまでもが隣村の大きな学校に通えるようになった。住民が農村道路の建設を計画したときに、この副次効果まで見越していたかどうかは定かでないが、賢明な選択だった。

*

インドのフィールドは、より直接的に教育に関わっている。南インドのアーンドラ・プラデーシュ州は、所得水準が低く、教育や保健での達成度合も相対的に遅れた後進州である。私たちは、児童労働撲滅運動に取り組むNGOと協力して、社会開発と貧困・家計内資源配分の問題を考えるための農村調査を、この州のK県の辺鄙な地域で実施してきた。

このNGOが介入を始める前の調査では、学齢期の子どもで学校に通っているのは男子六〇パーセント、女子四六パーセントにすぎなかった。学校に一度も行っていない子どもや、一度就学したものの、ドロップアウトした子どもの学校に行かない理由を親に聞いた結果によると、教育は必要ない、役に立たないと親が判断していることが非常に多く、児童労働の必要という理由はあまり挙げられなかった。実際、児童労働が家計に貢献する金額はそれほど大きくはないから、教育の必要性に対する親の理解の低さや、地域で利用できる公立小学校の質が問題というのは、納得できる話である。

インドでは現在、すべての学校に、地域住民と生徒の親などが関与するSMC (School Monitoring Committee) の設置を義務づけ、教員の任命権などをSMCに任せる法案が審議されている。教員組合等からの激しい反対運動によってまだ成立はしていないが、SMCのような組織が重要な役目を果たす改革は、長期的な方向と

しては正しいと思われる。インドにおいても、SMCのような活動をこれまで地域住民が行ってきたヒマラヤ地域の事例などがあり、コミュニティによる公立小学校の監視が、教師・生徒両方の出勤・出席率を上げ、教育の質の向上につながっていることが知られている。

とはいえ現在の法案は拙速であり、実現性に乏しいとの意見も強い。私たちが調査している南インドの州でも、SMCに学校の運営を任せるという考えは、地域住民の能力を超えるように思えるからである。教員組合からの反対には、既得権益を守りたいという後ろ向きの理由もあるが、SMCが地域住民による公正な監視につながらず、逆に地域のボスによる恣意的な運営をもたらして教育の質をむしろ悪化させかねないという、もっともな理由もある。

*

「コミュニティ」と最近では日本語でもカタカナ書きされることが多いこの言葉、インドやパキスタン社会にとっても難しいようで、しばしば、ヒンディー語やウルドゥー語のアルファベットで「コミュニティ」という英単語がたどしく記されている。単なる地域住民を集会的に指すのであれば、私のフィールドのどこに行ってもコミュニティが存在する。しかし「コミュニティ」という言葉には「共同体」というニュアンスがあるはずだ。南アジアの伝統的な農村社会の多くは、農地を代々保有してきた地主・自作農と、彼らに

奉仕する土地なし世帯という二つの階層間のバトロン・クライエント関係¹¹垂直的上下関係と、血縁に基づく一族意識のもと、村内の複数の有力地主同士が激しい派閥争いを行ない、それぞれの地主と関係をもつ土地なし層がその地主を支持するという水平的対抗関係によって特徴づけられてきた。したがって、貧富の差に関係なく村人が集まって、共通の開発問題を話し合うような土壌が伝統的に薄かったのが、南アジアの多くの地域である。

近年の開発援助政策において、コミュニティの役割が強調されていることは、このような社会においてどのような意味を持つのだろうか。CCBやSMCのような制度を導入すれば、すべてうまくいくような単純な問題でないことは明らかである。不用意にこのような制度を導入すれば、既存の社会的な分断をさらに強化することにつながりかねない。他方、注意深くこのような制度を用いれば、新たな制度・仕組みが、既存の階層関係に風穴を開ける可能性を秘めている。それまでまったく発言力を持たなかった階層に、「コミュニティ」の成員として当然の発言を期待するのが、これらの制度・仕組みだからである。南アジア農村の経済発展において、共同体的色彩をある程度伴ったコミュニティが、今後、多く生まれていくことを夢見つつ、またフィールドに向かう私である。

(くろさき・たかし 一橋大学・経済研究所教授/開発経済学)