

発展途上国の  
総合開発計画に関する調査研究  
報告書

1975年8月

国際協力研衆団

序



近年、発展途上国から我が国に対して要請される調査案件の中には個別単体プロジェクトについてのフィーjeeビリティ調査にとどまらず、地域総合開発に関するものが増加しつつあります。これら地域総合開発調査は当該国にとって極めて重要な意味を持つ反面、具体的にそれに取り組むための方法論、手法等はいまだ確立しておらず、また関連資料も個々に散在しているのが現状でありますので、国際協力事業団としては、これら資料の整理を行ない、調査実施にあたっての具体的なガイドラインを作成することが必要となりました。

かかる現状に鑑みまして国際協力事業団は「発展途上国における総合開発計画に関する調査研究」を株式会社日興リサーチセンターに委託し、既存の諸研究、調査をレビューし、これを通じて今後の調査実施にあたってのマニュアルとも言うべきものの作成を依頼いたしました。

ここに提出の運びとなった本報告書が、今後の総合開発調査はもちろん個別プロジェクトの調査においても何らかの参考になれば幸いです。

1975年3月

国際協力事業団

総裁 法眼晋作

国際協力事業団	
受入 月日	5'84. 5. 24
登録No.	07668
	000 36 PL

# 発展途上国の総合開発計画に関する調査研究

## 目 次

序	
はじめに	1
第1章 総論：総合開発計画調査の目的と必要性	2
第2章 総合開発計画調査における社会学的アプローチ	13
第3章 総合開発計画調査の実施上の問題点と今後の展望	25
第4章 調査の手順と方法	
第1節 総合開発計画調査とは何か	36
(1) 調査の対象と方法	
(2) 総合的視点でのプロジェクト調査	
第2節 計画と資金協力との関係	51
第3節 総合開発計画調査の実施方法	56
(1) 事前準備	
(2) 現地調査	
第4節 報告書作成の要領	70
(1) 留意点	
(2) 構成	
(3) 執筆事項	
付 論 1. シャドー・プライスについて	77
付 論 2. 総合開発計画調査と社会的公正	86
付属資料 1. 基本データ集	107
" 2. 調査の実施例と問題点	109
" 3. 参考文献	129

## はじめに

本調査研究「発展途上国における総合開発計画に関する調査研究」の目的は、総合開発計画調査のためのマニュアルを作成することである。

総合開発計画調査の考え方が開発計画にとり入れられるようになったのは比較的最近のことである。わが国では、昭和46年の「タンザニアの開発と日本の協力」を始めとして、「パプア・ニューギニア総合基礎調査」、「カガヤンバレー総合開発計画調査」などの例があるのみである。世界的に開発調査は、従来はプロジェクト調査に偏ってきており、開発計画を大局的に評価する、という思想は乏しかったと思われる。

総合開発計画調査は、本文にもある通り、調査対象地域の開発計画を、価値・空間的つながり、時間的つながりにおいて整合性のテストに耐えるような計画策定を行なうための基礎的調査であるといえよう。最近、発展途上国では、或る地域を対象として総合的な開発を行ない、非経済的な開発目的を含む多面的な目的を最小のインパクトのもとで実現しよう、という要望が高まっている。こうした要望はここでいう総合開発計画調査への要求につながるものである。

本調査研究では、先ず、総合開発計画調査の基本理念を述べたあと、同調査がカバーすべき社会学的調査につき説明し、また従来 of 総合開発計画調査の実施上の問題点を検討した。次いで、方法論として、総合開発計画調査のあり方を論じたあと、現地調査について準備と実施の進め方を具体的に述べ、報告書作成の要領を解説した。さらに、付論において、計画評価上の主要ツールであるシャドウ・プライスを使用する根拠と、開発理念上の新潮流である社会的公正を実現する諸方策につき検討した。

石油危機以来、一部の発展途上国は巨額の外資収入を得てきたが、残りの大多数の発展途上国は国際収支その他の難問にぶつかっている。したがって、今後開発の効率化と国際援助への期待と要請が高まるものと予想される。それと同時に国際的にも、国内的にも所得分配の公正などの要求を始めとして、開発目標は複雑化し、それに応じて開発への戦略もまた多様化していくものと考えられる。総合開発計画調査もまたその方法に一段の工夫を求められるものと思慮される。

## 第1章 総論：総合開発計画調査の目的と必要性

### 1. 総合開発計画調査とは何か

国際協力事業団（JICA）の前身である海外技術協力事業団は、設立されてからすでに10年間の実績をもつが、その間発展途上国に対する技術協力として、多くの技術者を派遣し、発展途上国の人々を日本に招へいして技術交流を計り、日本のすぐれた技術を教えてきた。また、同時に発展途上国の経済社会の開発にあたって重要な基礎的な調査を行なうために種々の調査チームを派遣し、被援助国の実情を知り、どのような経済援助、技術援助が望ましいかについての提言をしてきた。

今後とも、日本の発展途上国への経済、技術援助の役割は高まり、かつ多様化することが予想される。そのさい、従来の援助政策に比べ日本の自主的な判断の下での援助が行なわれるべきである。どのような援助形態が、どのようなテンポで、どの地点に行なわれ、どのプロジェクトを優先させるかなどを十分吟味し、調査したうえで日本の援助が行なわれねばならなくなってくる。援助を行なうまえに、事前に被援助国に対する総合的な基礎調査を行ない、十分なる経済、社会の動向についての理解をもったうえで行動することが必要となる。

それ故JICAが「総合開発計画調査」の名の下で、総合的な基礎調査を行なうことが、被援助国に対する技術援助の一つの形態として望ましいことであり、かつ援助国日本の援助体制の確立のためにも望まれる。

「総合開発計画調査」は以上の目的からみて、

- a) 発展途上国が日本からの援助に何を期待し、その国の経済社会の条件からみて、真の「ニーズ」は何かを捉え、
- b) 発展途上国の経済社会の発展段階からみて、どのような援助受入能力（Capacity）をもっているかを正しく認識し、
- c) かつ、日本の援助体制と日本自体の能力、あるいは技術水準からみて、どのような形の援助が望ましいかについての評価を行なう——ことである。

JICA自身の仕事としては技術協力が主体であるが、技術援助によって被援助国に何を教えたらいかにについての事前調査も、この総合調査の一環として考慮されるべきである。技術移転は、発展途上国に技術を「教える」のであるが、「教える」より前に「学べ」というのが援助についての鉄則であり、何を教え、どのような教え方が望ましいかについて十分調査する必要がある。

## 2. 調査の特色

「総合開発計画調査」の狙いと特色としては次の点が指摘されよう。

### a) 日本の援助対象国の調査である。

「総合開発計画調査」は多くの場合調査の対象となる国の要請によって行なわれる。日本との経済関係がこれまであったかどうかには関係ないが、少なくとも調査対象国に対し、日本政府が援助をしようと考えているのが前提である。もとより調査した結果、日本が援助する必要がないという結論がでることもあろう。調査対象国が日本の援助について関心のない場合おそらく調査されることはないだろう。その点は、世銀の Country Study とはかなり目的を異にする場合がある。

また、総合調査であるため学際的な調査が行なわれるのであるが、単なる学術調査ではないことを十分銘記しておかねばならない。調査のための調査であってはならない。

### b) 特定プロジェクトの調査だけではない。

総合調査の名にもあるごとく、特定のプロジェクトたとえばどこからどこまで道路を作るとか、工場をどこに立地させるといった計画一の調査ではない。調査対象が大きい場合は、一国全体の調査であり、限定された場合でもある地域を調査対象とする。特定のプロジェクトの場合 Cost-benefit 論の立場から、そのプロジェクトが望ましいかどうかを判定するが、「総合開発計画調査」においては、既存のいくつかの開発プロジェクトの結果を考慮し、新しく必要とされるプロジェクトの影響を吟味するようなことが必要となってくる。

同時に、プロジェクト相互の関係や、特定のプロジェクトが全体としての経済、社会に与えるインパクトについての考察が行なわれねばならない。多くの発展途上国において、一国のあるいは特定地域の経済計画（開発計画）が作られ、それに応じて、種々のプロジェクトが組立てられるのが普通である。このような全体的な計画をマスター・プラン（Master Plan）とよぶが、本調査は、すでに存在しているときには既存マスター・プランの吟味であり、それがなければ、現地政府にマスター・プランを作成するさいの助言をなすべき役割をもっている。

### c) 既存計画の評価と調整を行ないプロジェクトの Priority を与えることも望まれる。

マスター・プランがすでに存在し、それに応じて特定のプロジェクトが進行している場合に、日本が新しく参加するということもありうる。そのさいの「総

「総合開発計画調査」は前述のような形で、全く白紙の状態のところからマスター・プランを画くのと違い、プロジェクト毎の相互関連、あるいは日本の果たすべき役割についての評価を行なわねばならない。とくに新しくプロジェクトを割込ませようとした場合の政治的摩擦なども調査のさいの考慮事項である。

また、数多くのプロジェクトが予想される場合総合調査としての結論は、いくつかのプロジェクトをら列することではなく、全体のマスター・プランとの関連を整理し、その国の実情をふまえてある程度の Priority を与えることが望まれる。長期的に物を考えるのであるから、着手時期についての順序づけが明示されておればいっそう調査の成果がその国の経済社会発展計画に役立つことになる。

Project の評価というさいにも、世銀流にいえば Project Cycle の各段階—Identification (確認), Preparation (準備), Appraisal (適格性の審査), Supervision (運営の監理) など—において実施主体を含めて評価、勘案されるべきであろう。プロジェクト・サイクルの問題については、第4章第2節において資金協力との関連を含めて解説してあるので参考にされたい。

もとより「総合開発計画調査」の目的はプロジェクトについての Priority を決めることだけではない。決定者はあくまでも現地政府であり、その協力者としての日本政府である。調査の結果が Priority を与えるためのよき助言者となれば目的は達成される。

d) より学際的なものでなければならない。

総合開発計画調査の目的は、被援助国の経済社会の発展にどのように日本の援助が寄与するかを探ることにあるのであるから、その調査範囲は経済効果にとどまることなく、社会的影響、政治面への効果あるいは、その国の価値観の変革までを考慮することが望ましい。そのためには、調査団の機能は拡大され、従来の調査にくらべ、各方面の専門家で構成されることになる。

e) 調査対象地域の潜在的ニーズの確定とその手法

前述したように「総合開発計画調査」の対象は、国、ある特定地域、あるいは特定の経済分野という形で差があるにしても、それらの地域あるいは経済分野における潜在的な開発の可能性 (Potential) を確定し、真の長期的視野におけるニーズを認定 (Identification) し、それにふさわしいプロジェクトのもつ経済的社会的影響を予測することが目的である。

そのさい特に留意すべきことは、考えうるプロジェクトの比較優位性 (Comparative advantage) についての十分な吟味が必要なことである。それが経済的なタ

ームで計れる場合はもちろん行なわねばならないが、それ以外にも社会的な価値体系の下での新しい評価体系も必要である。また、経済的評価にあたっては、現在の価格体系を前提条件として用いるのではなく、いわゆる Shadow Price（動的均衡を考慮したうえでの均衡価格）を計算タームに利用することも必要となる。これらの技術的側面については補論「シャドウ・プライスについて」を参考にされたい。

調査対象地域の潜在的ニーズ、あるいは国民大衆のアスピレーションは時の権力者によって汲みあげられ、一國の政策目標としてかけられているであろう。しかしそれが果して齊合的であり、その内容が政治、経済、社会、文化の四つのシステムよりなる全体の社会体系にうまく適合しうるかどうかを十分考えねばならない。とくにこれまでの Project が経済的側面のみ強調されていたのに対し、急速に発展途上國のニーズとして、社会的公正（Social Justice）が強調されてきている点も十分考慮されねばなるまい（第4章第1節および付論2参照）。

社会的公正（Social Justice）がとくに問題とされる現在の局面では、その開発のもたらす Impact について平均値を用いず、農工間の所得格差、貧富の差などについても計量することが望ましい。

これらの問題についてのアプローチとしては、計量経済学の立場からは、各地域間のプログラミング・モデルや地域産業連関分析の手法が適用可能であるが、開発途上國の通例として、これを行うにふさわしいデータを利用できないことが多い。

Project 間の時間的、地理的相互関連、Project 間の齊合性を吟味するために、システム・ダイナミックス・モデルの利用も考えられてよいが、いずれもが直ちに適用することが難しい場合が多いだろう（具体的問題については第4章第1節参照）。

#### f) 社会的、制度的組織に関するアプローチ

これまでのいわゆる総合調査が、経済的調査にとどまっていたのは、前述のように計量化しにくいこと、社会的調査が可能な分野が少ないこと、将来の展望を顧く Projection が難しいことなどが理由であった。しかし、最近の発展途上國の開発の諸問題あるいは、発展の阻害要因がより Institutional なものであったり、Value System の差であったりする例が多い。

この「総合開発計画調査」の特色となるのは従来調査手法に加えて、社会的、制度的側面の調査を充実することである。たとえば、発展途上國は、法制上は先進國を真似て金融組織にしても、労働法にしても完備されているが、社会自体が



近代化していないためにその制度が work していないことが多い。どのような変革があれば、既存の制度が機能するのか、現在の Working Condition のレベルをどう判断するのか、それは社会組織の問題なのか、経済主体の問題なのか、あるいは個人の Value System の問題なのかといった面での分析を行なうことにならざるをえない。

そして、できれば将来の近代化のテンポを含めて予測した Social fluidity (社会組織全体の変化の可能性) の判断をも与えることが望ましい。これらの社会学的アプローチの問題については、第2章を参考にされたい。

### 3. これまでの「総合開発計画調査」の反省

JICAを中心とするこれまでの総合開発計画調査は、附属資料2に示すようにまだ事例は少ない。その内容を分析してみると、次のような問題点を指摘することができよう。(第3章参照)

- a) 世銀の Country Study のためのガイド・ラインのようなものがないため、統一された手法で調査が行なわれていない。

とくに Terms of Reference の明確でないままに「総合開発計画調査」の総合という言葉にとらわれて何でもかでも調査するという形になっていて、焦点のぼけたものがある。

また報告書にしても、調査団が日本の援助についてコミットする立場にはないが、非公式な形でもよいから政府へ、①これまでの開発計画の評価、②プロジェクトの優先順位に関する勧告などを伝える義務があると思われるが、その点については十分でない。

- b) 「総合開発計画調査」が論理的斉合性に欠けており、各プランニングの結びつきについての検討が不十分である。

日本の計画を作る人々の欠陥でもあるが、ややもすると計画について、観念論的な思考が先行して、経済発展と、社会改造あるいはフィジカルな計画との関係を抽象的な表現でごまかしてしまうことが多い。そのため投資計画に経済合理性を欠いていたり、計画の具体化について表現があいまいだったりする。印象的な経済調査で終って、この総合開発計画調査の意義がないわけで、具体化についての努力が望まれる。

- c) 短期の調査であるため被調査国の経済・社会の本質に十分ふれず、旅行記に毛のはえた程度のものである。

ほんらいこのような「総合開発計画調査」は、長期にわたる調査によって、はじめて開発の真のニーズを把握することができるものである。他の国々あるいは世銀などの国際機関で行なうように長期滞在の専門家を派遣し、現地の専門家と協力して、前述したような目的を達成すべきであろう。

また、長期間滞在が難しい場合でも同じ地点を何回も調査することが望まれるが、これまでの調査団は毎回調査チームの顔ぶれが違い、知識の蓄積が行なわれていない。少なくとも反復調査を行なう場合にはチームの団員の半数は同一人物が参加すべきである。

- d) 日本政府への提案のさいには現地政府の意向を現在より十分たしかめるよう努力すべきであろう。
- e) 「総合開発計画調査」を、経済援助をおくらせる口実としてはならない。

これまでの考え方の中には、「総合開発計画調査」を行なって当面援助要請国の要請にお茶をにごすことにしたいという面が若干あったケースも否定できない。しかし、被援助国は調査団がくることによって、いっそう援助期待が大きくなり、調査団がきたのに援助を決定しないという不満を助長することになる点も考慮すべきであろう。

#### 4. 調査の手順

「総合開発計画調査」は前述したように、被調査国の要請をうけて、外務省経済協力局が調査団派遣を立案する形となる。そのさい調査団を組織し現地調査を行なうにあたって、次の諸点に留意されたい（第四章第3節を参照）。

- a) Terms of Reference を明確にする。

被調査国の要請においてすでにある程度調査の範囲、性格が明確化されるべきであるが、実際には Terms of Reference が明確に与えられないことが多い。その場合は委託を行なう JICA において明確に調査団の性格づけを行なうことが望ましい。この点を明示せず、何となく調査に行くと、前述したように無性格の調査になったり、余計な口出しをすることになって、行政当局と摩擦を生ずることになりかねない。

- b) 団長の選任とその責務

「総合開発計画調査」のような学際的チームの編成はリーダーたる団長の力量と経験に依存すること大である。各団員は一面においてスペシャリストであるが、他の分野に対する理解が不十分であることが多い。いわゆる「専門馬鹿」になり

がちで総合化の責務は団長の肩に大きくかかってくる。各国員の能力を十分引出すためにも、団長の調査能力と問題に対する経験とが必要である。

JICAの性格上、調査団員は各省庁から選抜されることが多く、また団長自からが必要な団員を選抜することが少ないことは、いっそう団長の仕事としては調整面に多くを割かれることになる。

団長は Terms of Reference を十分認識し、理解したうえで調査の狙いを明確化して調査にあたらねばならない。団長を補佐する Research Co-ordinator は JICAの職員があたるべきで、コーディネーターもまた経験豊富で調査能力のある人々でなければならず、よきコーディネーターの育成がJICAの急務であろう。

#### c) 調査団の組織

調査団の団員が各方面のエキスパートから組織されることになるが、同時に各省庁の代理者的性格で参加することが多い。そのためややもすると各省庁の利害関係に固執することになりかねない。団員としては広い視野に立ち、相互理解を前提とした行動によって統一調査目標を達成するのでなければならない。

多くの場合経済調査の専門家、地域経済のエキスパート、あるいは技術面の専門家が選ばれるが、なるべく発展途上国問題の経験あること、また経済計画、地域計画を実際に経験したことがある人が参加することが望ましい。前述したように「総合開発計画調査」の特色として、社会調査を行なうことが望まれるので、その方面の専門家が参加すれば、いっそう成果があげられるであろう。

#### d) 現地調査以前の調査

現地調査を行なう前に最小限2カ月の事前調査期間が必要である。その間、

- ① 既存の被調査国の統計資料の収集
- ② 国際機関などですでに実施され、公表されている種々の実態調査報告書の入手
- ③ 現地に調査（学術的調査）に行ったことのある人に話をきく。
- ④ 現地の政治情勢などについて十分なる知識をもち、何を「いってならないか」を十分調査団員に徹底させる。
- ⑤ 相手国側の人々（日本大使館員）などとの事前打合せ。
- ⑥ 調査団員の Scope of Work（担当範囲）をなるべく明確にする。一方あまり範囲を明確化するとおちこぼれができることも十分配慮すべきである。

#### e) 現地での調査

ある程度の予備知識をもったうえでも1カ月程度（これまでの総合調査の平均的現地調査期間）では十分分析し、的確なる判断を下すだけの Information をうることは難しい。そこで、この手引巻に示すようにぜひとも必要なもの、いわゆる「チェック・ポイント」に応じて必要な Information をうるよう努力されたい。

その他現地調査において留意すべきことは一般的にいえることだが、

④ 既存統計のみに頼らない

・いい方を変えれば、作られた統計のうそを見抜くことが大事である。発展途上国ではおおむね統計が不十分であるが、もし種々の統計数値がえられたとすれば、果して真実であるかどうかを疑ってかかる必要がある。統計数値間の整合性（作られた統計の場合、矛盾が起きることが多い）を吟味し、できれば統計の根拠について十分現地当局に説明を求める方がよい。たとえば貿易統計のように比較的正確と思われるものでも、密貿易の多い発展途上国ではそれを加えねば実体に合わない。

⑤ Information Source の多様化

公式統計以外にできるだけ多くのデータを集めねばならない。公式統計には政治的にとくに歪められたものがあるが、客観的な機関（世銀、IMFなど）の調査に基づく推計値などは、現実の経済・社会の姿を知るうえで重要な Information Source である。

⑥ 調査スタッフに現地人を利用

日本から派遣される調査団の多くは、現地の言葉に精通していないし、英語ですら十分でないのに参加している例が多い。そのことが短期の調査であるということと相まって、表面的な調査に終わっている例が多い。本格的な調査を行なうには、現地人のスタッフを利用することが望ましい。現地の行政当局は、種々の面で協力することにやぶさかではないが、役人の協力には限界もあり、Information が片よる危険性も多い。

また多くの場合日本企業で現地に進出している人々から有益な Information をえることができるが、ややもすると、調査結果なり調査団の結論について利害関係が大きすぎることもあるため、真実を伝えることに障害のあることも十分配慮しなければならない。

現地人以外にも現地の事情に詳しい第3国人、たとえば国際機関に勤務している人とか、現地の大学などに派遣されている日本人以外の人なども、協力者の対象である。現地の調査機関と契約して調査を委託することなども考慮され

てよいであろう。

㊦ 現地における諸機関との接触

調査国における種々の日本の公的機関、大使館、JICAの専門家、JETROなどの人々はもちろん重要な Information Source である。これらの人々を活用することを心がける。

㊧ 社会調査の実施

前述したようにこれまでの「総合開発計画調査」では社会調査についての必要性はうたわれていても、実際行なわれた例はない。今後は時間とカネの余裕ができれば、社会調査を補完的に行なうべきである。

そのさいの社会調査の目的としては、前述した「調査の特色」のなかの①潜在されたニーズを把握するという目的のものと、②これからの経済発展にとって、どのような制度的社会的要因が阻害要因になるかという分析を行なう目的と、③もし現在考えられている Project あるいは Program、あるいは調査団として勧告したい新しい Project が実現化した場合どのような Social Impact (社会的な影響)を予想するかという目的とがある。

いずれも既存の調査、統計では分析できないものであって、現地の Field Survey の必要が多い。その場合、目的を明確にしたうえで Target Group について Depth Survey をやるのが望ましい。Target Group というのは、政策目標の当事者達であって、全国民あるいはその地域全体の大衆ではない。たとえば、都市の過度の人口集中によって生じたスラム街の人々をどうするかということであれば、狭い特定地域、特定集団のみの調査で事足りよう。その分析データによって一般化することは難しい場合でも「総合開発計画調査」の目的には合致する。これらの社会調査の理論的問題については第2章を参照されたい。

1) 報告書の作成

報告書の作成は調査団の重要な任務である。その内容は、①現地の経済、社会、政治、歴史など全般にわたる現状分析と、②日本政府に対する勧告、および、③被調査国政府に対する報告に分れる。

第1の現状分析においては、付属資料にあるようにチェック・ポイントを十分配慮しておちこぼれないよう留意する。

第2の日本政府に対する勧告については、

① 提案はなるべく具体的であること

日本政府が何を行なうべきかについて、援助の内容だけでなく、緊急の対策、

短期的にみて望ましいもの、中、長期の視点から着手すべきものなど、時間的な感覚を十分もっていなければならない。

また、日本側で行なえることだけでなく、プロジェクトによっては現地政府が日本側の勧告を受け入れて、制度的、法律上の改変を伴う場合もあろう。それらの面も附記せねばならない。

「総合開発計画調査」で必要と提案された援助などの対象について、これからのようなプロジェクトについて Identification を行なうのか、必要とあれば次に行なう調査の Terms of Reference も提案することが望ましい。

#### ㊤ 優先度についての提言

プロジェクトに対して、あるいは調査対象になった国や地域について援助が行なわれることになるが、限りある資金、人員の面からみて、ある程度のプロジェクトの優先度を決定する材料を明示することが望ましい。優先度を決定する権限はないが、どのような判断基準あるいは価値基準の下で優先度を決定すべきかについては明確に理論的に提示すべきである。

#### ㊦ 何が残された課題かを明示する。

一回の調査で十分にわれわれの考えているような目標を達成することは難しい。必要なことは、何が判明し、何が不明であるかを明らかにすることである。また被調査国政府への報告書提出にあたっては、日本政府側、各省庁との間に十分調整を行ない、外交的、政治的配慮を含めたものでなければならないが、極力現実認識の下で、卒直な表現であるべきだろう。なお、報告書の最後に今後日本政府のとるべき行動、援助をやるのかやらないのか、次になお調査を行なうつもりかどうか—についてふれることが望ましい。

### JICA に対する要望

以上「総合開発計画調査」について心がけるべき点および、これまで行なわれた事例の反省を指摘した。その中で今後 JICA が「総合開発計画調査」を実施するにあたって改善すべき点をいくつか指摘したが、ここにとくに JICA として実行可能な問題について次の 5 つの点を提示したい。

#### (1) 長期的視点の下での調査の実行

発展途上国の要望に応じて「総合開発計画調査」が行なわれる筋合いのものであるが、これまでは、要請をうけて拙速を重んじた調査が行なわれてきた。日本の援助政策の長期的ビジョンの確立と相まって、長い目でみて日本が援助すべき対象国

について要請をうける前から調査の準備を行なうような心がけが必要になってくる。前向きな姿勢で、将来予想される被調査対象国の選定を行なって貰いたい。

(2) 単発でなく、継続的、長期的調査を

予算の関係上、長期滞在の現地調査団を派遣することは難しいかも知れないが、できるだけ調査対象国について持続的な調査を行なうことが望ましい。そのためには若いエコノミストやプランナーを、技術協力の形で調査対象国の大学や研究機関に派遣する手法を活用されたい。

(3) 調査団にある程度の権限を与える。

調査団は Terms of Reference に応じて調査を行なうのであるが、経済協力全般の問題について提案はしても日本側として何らかの援助をコミットする権限はない。そのことがややもすると調査のための調査に終らせがちであるので JICA の権限にある技術協力に関しては前もって若干コミットする権限を与えることも考えられよう。

(4) 技術協力のための高級職員の派遣

前述したように、調査対象国を日本側が選別するためには、その国々の事情に精通しなければならない。現地大使館がそれら情報を収集しているのであろうが、特別な技術協力を本義とした Versatile な高級職員を JICA から機動的に出すべきである。

(5) 「総合開発計画調査」のマニュアルのいっそうの改善

本報告書作成にあたって、多くの研究者、実際の調査経験者、調査マンの話をきく機会をもったが、いずれもがこのような日本の立場からする調査手引書のようなものの必要性を強調された。世銀の Country Study のマニュアルは5年位の歳月をかけて作られたのであるが、このさい本報告書を基盤にして、多くの既存の調査事例（外務省が実施している「援助の成果に関する調査」などを含め）の吟味、評価を行ない、その面から、マニュアルの改善を行なう必要があると考える。

## 第2章 総合開発計画調査における社会学的アプローチ

社会学的アプローチを、ここでは 1. 現地社会の実態の把握, 2. 社会開発にかんする要求 (needs) の確定, 3. 担当能力 (capacity) の検討, 4. 効果と社会的影響 (social impact) の予測, 5. 社会学的調査方法についての補論から試みている。

現地社会の実態の把握は開発計画のための根本的な基盤である。また社会開発にかんする要求の確定は経済開発とならぶ現在の大きな課題である。要求が行動に移されるばあいには担当能力の検討が必要となる。さらに社会的経済的開発が実施されると社会全体にはどのような影響がもたらされるかという問題も調査に不可欠である。つまり開発の非経済的側面を実態・要求・担当能力・影響という時間的流れにおいて整理するのが本論のねらいである。

### 1. 現地社会の実態の把握

第1に現地社会の実態の把握であるが、その領域は、(1)国家の統合 (national integration) と政体の安定性, (2)社会構造, (3)価値体系, (4)人口に大別される。国家と政体はいわば政治の実態を、社会構造は社会の実態を、価値体系はひとびとの考えかたの実態をそれぞれ明らかにするものであり、これらに人口をふくめる4領域によって対象となる現地社会の総合的把握が可能となる。

#### (1) 国家の統合と政体の安定性

国家の統合は、ある社会において一元的な国家権力の存在が正当なものであり、受容すべきものであるとその社会の構成員からみなされることにより成立する。すなわち、ある社会の構成員がその社会のうえに成立する国家への帰属感情をもっているとき、その国家は統合されているのである。したがって、統合の程度がどのようなものであり、統合化はどのようなメカニズムによっておこなわれており、統合の永続性はどのくらいのものであるかを明らかにすることが必要となる。統合を妨げる条件としては、各種の地域主義や言語・文化をふくむ種族中心主義あるいは複数人種間の抗争などが考えられる。このような阻害条件が拡大されるときは、その国家の統合は危機にひんする。

統合が充足された状態にあっても、政体の安定性が確保されているとはかぎらない。すなわち国家への帰属感情が高くても、国民が現在の政体に満足しているとはいえない。政体の安定性は、一般には国民の欲求と政体の存在のしかたの関係に依



存する。国民の民主主義欲求が強いのに政体が専制的であるばあいには、その政体は不安定なものとなる。逆に民主主義欲求が不在に近いばあいには、専制的政体のほうが民主主義的政体よりもむしろ安定的である。

## (2) 社会構造

社会構造とは、社会階層 (social stratum) および社会移動 (social mobility) と社会的制度化 (social institutionalization) の様態をさすものとする。

社会階層は、社会の構成員が権力・威信・富その他社会的稀少財の所有ないし利用権限の配分を基準として社会的地位の上下秩序に配列されることにより成立する。社会階層の存在は、開発の目標への社会の構成員の動員 (mobilization) の動機づけを提供し、また社会的公正の問題とも密接に関連しているものであり、社会学的アプローチにおいては後述する価値体系とならぶもっとも基本的なカテゴリーである。

社会階層の現実の実体は、経済的分業関係に規定されて形成されることが多い。その極端な例としてはカースト制度があげられる。一般に農民と商業および工業階層の区別、あるいは政治的・知的・産業的エリート階層と非エリート階層の区別などが有効である。社会階層の体系において共通の社会的地位をもつ諸個人がその階層への帰属意識と共有された指向性をもつとき社会的階級が成立する。

社会移動は、社会の構成員が社会階層を垂直に上下移動することにより発生する。社会移動はその構成員の一生のあいだにおこる世代内移動と、家族を単位とする世代間移動とに大別できる。社会階層の体系の変動は社会移動によって起る。

社会学においては社会階層と社会移動の把握のための基本的基準として、一般に職業が使用されている。

つぎに社会的制度化とは、各種の組織化がどのようにおこなわれるかを意味する。組織化とは、法や規則により根拠づけられる行動様式と法や規則により確立された命令権限の秩序に象徴される官僚制への運動である。

法や規則の拘束の強さは社会的規律として表現できる。社会的規律が弱いときは形式的に官僚制が成立していたとしても制度化のうえで大きな困難が起る。その極端な例は発展途上社会に普遍的にみられる腐敗である。

制度化において、社会的規律の弱さとならぶ大きな困難は個別主義 (particularism) である。個別主義とは、官僚制に必要な人員配分やあるいは組織行動が血縁やその他各種の縁故主義によって普遍主義 (universalism) 的にでなく個別的になされることである。

要するに社会的制度化は実質的な官僚制化への運動であるが、それを形式化する

条件として社会的規律の弱さと個別主義とが注目される

### (3) 価値体系

価値とは人間が欲求するものをさすのであるから、価値体系という概念も人間はなんのために生きるかという問題設定と同じくらい拡散してしまう。したがってここではあくまでも開発を望ましいものとして、それにたいする促進的あるいは阻止的諸要因を考えることに限定しなければならない。価値体系を考察するさいのもうひとつの留保は、それを抽象化された一般的な水準で整理すべきだということである。特定の宗教倫理やあるいは道徳律はそれ自身で完結した構造をもっているから、それらを具体的に列挙しても仕方がない。むしろ、倫理や道徳はわれわれの概念枠によって切断されるべき素材にすぎない。

開発目標との関連でとらえる価値体系は、動員への動機づけ、合理性および労働観の3領域に整理できる。ここで動員への動機づけとは、その社会の構成員が開発目標に動員されるばあいどの程度またどのように動機づけられているか、すなわち言葉をかえれば開発目標への帰属意識 (commitment) がどのようなものであるかを意味している。また合理性とは開発への行動がどの程度計算や予測を許すものであるかを、労働観とは労働がどのように意義づけられているかをそれぞれ指示している。

まず動員への動機づけからみると、金銭的誘因すなわち利潤動機はもちろん遍在するものであるからその限界および程度の把握が必要である。しかしながら、利潤動機は現状固定的にも働くものであるから、伝統的固定性をうち破る革新性がどのようにどの程度存在するかの考察が決定的となる。革新性の中核には業績達成意欲 (need for achievement), すなわちなにごとかをなしとげようとする欲求があり、これは社会全体のレベルであると個人的レベルであるとを問わない。また感情移入 (empathy) 能力、すなわち外在する状況を自己の体験としてとらえうる能力も、革新性と大きな関連をもつという主張がなされている。さらに動員が開発目標へと指向しているか否かの検討が要求される。動員すなわち伝統からの脱却は多面的であり、必ずしも開発へ向うとはかぎらないからである。

合理性の構成要素としては、金銭的および時間的感覚の範囲が考えられる。金銭的感覚としては投入する費用と産出される便益とを分析する習慣が、時間的感覚としては時間配分の合目的性があげられるが、これらは発展途上社会では一般に欠如している。

労働観でとりわけ重要なものは、いわゆる実業にたいする蔑視観念である。この

中心をなすものは肉体労働であるが、技術をふくむ生産活動や金銭をとりあつかう経済活動をふくんでいる。そのため行政官僚に異常に高い社会的価値が付され、中央への指向性が顕著化している。中級管理者や技術者のあいだでは現場労働の忌避が広くみられる。

要するに、価値体系の問題は伝統主義がどの程度強く、それからの脱却がどの程度可能であるかを問うことであると要約できる。

#### (4) 人 口

発展途上社会では国民所得の成長を上回る人口の増加が一般的であるため、ひとり当りの国民所得は低下する傾向さえ示すことがある。その結果、投資よりも消費が優先されて経済発展が遅れるばかりでなく、貧困が増大し人間能力の開発政策も不十分なものとならざるをえない。さらに環境や資源との関係でも人口は基礎的な根本視角である。

人口の長期的把握のためには、人口増加の基本的趨勢を人口転換 (demographic transition) の段階に位置づけることが必要である。一般に人口は高出生と高死亡による低増加の初発段階から、高出生と低死亡の人口爆発 (population explosion) の段階を経て、低出生と低死亡による低増加の段階へと進むからである。短期的把握は年令別人口構造にもとづいて将来人口を推計することによりえられる。

さらに社会開発のためには、社会階層別あるいは地域別の差別出生力 (differential fertility) の資料が要求される。経験的には社会階層が低いほど、また都市と比較して農村に高出生が多くしたがって人口増加も大きい。

## 2. 社会開発にかんする要求の確定

社会学的アプローチの第2に、開発にたいする要求のうち経済的側面と区別される社会的側面を考慮する必要がある。社会開発そのものは、開発の究極的目的である人間の尊厳の保証と生活の享受との前提としてのいわば福祉に役立つものと、経済開発への社会的手段として役立つものとに分類できよう。しかしながら現実には両者は密接にからみあっていて分離はむずかしい。

そのためここでは、社会開発の領域を、(1)人間能力の発展、(2)社会的公正の拡大と貧困の除去、(3)社会的安定の確保、(4)出生抑制の四つに区別することとした。要求の確定は、これら4領域のどの部分がどのように要求されているかを確認する作業である。

### (1) 人間能力の発展

人間能力の発展には、教育および保健衛生の拡充改善をふくむ。

教育については、教育内容別・教育段階別の発展が留意されるべきである。教育内容における最大の問題点のひとつはミスアロケーションである。高等教育においては文科系ことに法律専攻者の過大な産出と理工系専攻者の過少な産出がみられ、そのため技術者の一般的不足と教育ある失業者の発生が起っている。中等教育においても、中級技術者の不足を考えると、職業教育の教育内容の改善が望まれる。

教育段階については、初等教育と中等以上の教育の量的バランスの問題がある。中等以上をその社会の人的需要以上に産出することは、たんに資源の浪費を意味するばかりでなく社会不安の源泉ともなる。また初等教育においては、就学率の全般的拡大をはかることとともに中途退学の阻止が必要である。中途退学者の教育効果はいちぢるしく減退するといわれている。

そのほか、発展途上社会に特徴的な高学歴者の海外流出をいかに阻止するか、とくに初等における有資格教員数の少なさをいかに克服するか、いわゆる暗記式教育からいかに脱却するかなどの問題とならんで、人間能力の偏った中央集中を避けるため中等以上の教育の地方分散も大きな問題である。

保健衛生についてみると、一般的医療体系の拡充とその重点分野が問題となる。地方への普及を重点として低廉な近代医療サービスの供給をはからねばならない。分野からみるとマラリヤにかわって結核が重大化しているが、その背景には貧困のあらわれである栄養不良がある。なお家族計画については後述する。

## (2) 社会的公正の拡大と貧困の除去

社会的公正は、その社会の構成員のあいだの不平等の解消および社会的差別の除去を内容とする。発展途上社会における社会階層の構成の特徴は、一般に上層の相対的肥大と最下層の異常肥大という不平等が顕著に存在し、しかも上昇的社会移動の機会がきわめて閉鎖的であるということにある。また発展途上社会は人種や言語などによる複合社会性 (plural society) を多かれ少なかれもっているが、そのばあい政治的特権をもつ多数者集団による少数者集団 (minority group) の差別や極端なばあい抑圧が広く存在している。差別は社会的機会の制限という形態をとることがある。その解消の方策としては、相互尊重による統合 (integration) や少数者集団の同化 (assimilation) などが考えられる。

不平等の解消と差別の除去のためには直接的には所得の再配分政策が有効であるが、さらに各種の社会的機会の制限の撤廃がはかられる必要がある。

つぎに貧困の除去であるが、発展途上社会における貧困をここでは便宜的に農村

と都市にわけて考慮する。

農村においては、第1に人口増加による土地当たりの人口圧力の上昇と、第2に商品経済の浸透および工業製品にたいする農産品の相対的低価格とにより、一般的にみて貧困が非常な勢いで拡大している。その結果、土地をもたない過剰人口としての農業労働者の階層が広般に成立し、また地主小作関係は強化されていく傾向にある。したがって農村における貧困の解決のためには、直接的には土地制度の改革が急務であるとともに、より長期的には人口抑制による人口圧力の軽減や労働生産性の上昇の方策が必要である。

農村過剰人口の大きな部分は都市に流入して、自然増加した都市人口とともに、就業機会にくらべて労働力供給が過大な過都市化（over-urbanization）状況をつくりだし、都市における貧困の原因となっている。都市における過剰人口は、サービス業を中心とするいわゆる都市雑業層としての潜在失業人口である。過都市化による都市環境の悪化にたいしては、適当な住宅・上下水道・交通などの改善策がとられるべきである。しかしながらより長期的には、都市における雇用造出をはかるとともに、農村からの人口流入を減少させるため各種の地域格差の是正策を講じる必要がある。

### (3) 社会的安定の確保

社会開発の目標としての社会的安定には、軍事的警察的意味での治安維持をふくめない。むしろ、治安問題となる以前の潜在的ないし、顕在的社会的緊張（social tension）の源泉の発見とその解消が社会的安定確保の条件である。前項とは別の側面からみると、社会的安定の前提条件としてコミュニケーションの拡大とコミュニティ指導者の養成があげられる。

コミュニケーションの拡大とは、開発主体と一般民衆とのあいだの意思疎通の手段を拡大することであり、具体的には運輸通信手段の改善とマス・コミュニケーションの普及をさす。コミュニティ指導者は、行政機構の末端と独立して民意を集約し、それを伝達するとともに、開発主体の意思を一般民衆に根づかせるために戦略的な重要性をもっている。

### (4) 出生抑制

前節でみたように人口爆発は社会開発への大きな阻害条件であり、そのため出生抑制の方策が講じられなければならない。これについては抑制諸技術の開発およびその普及が家族計画として推進されているが、かならずしも成功しているとはいえない。

その原因のひとつとして最近注目されているのが子どもの価値（value of children）

である。発展途上社会では、子どもは教育の未普及ともあいまって家計補助機能を果たしている。また高出生高死亡段階に獲得された大家族への指向が低死亡の段階にいたってもそのまま維持されている。これらが子どもの価値を高め出生抑制への動機づけを与えない。したがって出生抑制はたんに技術的な問題ではなく、社会的条件に規定されていることが認識されなければならない。

#### (5) ま と め

以上概説した人間能力の発展・社会的公正の拡大と貧困の除去・社会的安定の確保・出生抑制の4領域は相互に密接に関連しあっている。すなわちたとえば出生抑制は人間能力発展の前提を与え、貧困を緩和し、社会的安定を確保させる等々。

また社会開発にかんする諸要求は、それぞれの社会が当面する緊急事態に応じてその優先順位が異なっている。したがって優先順位の確定のためには、その社会の実態の把握がまず必要とされる。なおナショナルな要求とナショナルスティックな要求との区別も要請される。後者は開発主体が国家威信高揚その他の理由で策定するものであって、その社会そのものの現実に根ざす前者とは異なっている。

付言すればそれぞれの国家開発計画書のなかの社会開発計画は、社会開発にかんする要求の確定のための基礎資料である。

### 3. 担当能力の検討

要求の確定につづくものは実際の行動であるが、ここでは行動の担当能力の社会的側面について検討する。

具体的に行動を担当する人間を担当主体とよべば、担当主体は意思決定の上下秩序にしたがって三つのレベルに大別される。第1は最終かつ最高の意思決定をおこなう主体であって、行動を直接担当するのであるから行動担当者とよぶ。第2は行動担当者の意思決定を補佐し行動を現実の作業として指示する中間的主体であって、行動補助者とよぶ。行動補助者には、中間管理者および職長等現場管理者とならんで中間技術者がふくまれる。第3は前2者の意思決定をうけて実際の現場作業をおこなう主体であって、行動作業者とよぶ。すなわち、行動担当者・行動補助者・行動作業者の三つが担当主体である。

つぎに、担当主体の各レベルごとにその給源と能力水準を検討する必要がある。行動担当者の給源としては政治エリート・行政官僚・企業経営者・各種団体役員などが考えられるが、行動補助者・行動作業者もふくめて担当主体への動員過程における社会的条件と障害が考慮されるべきである。また能力水準としては、教育程度

や専攻が第1の条件としてあげられる。

担当能力の別の側面としてその制度化および行動様式の問題があるが、これについては、第1節の社会的制度化と価値体系の部分で展開された議論があてはまるのでここではくりかえさない。ただし制度化については、担当主体が行政組織以外のものであるばあい行政との関係におけるさまざまな複雑性があることに注意しておきたい。

#### 4. 効果と社会的影響の予測

開発計画の実施後の効果と社会的影響の予測は、具体的には開発の諸要求を実現することによりどのような波及がみられるかが視点となる。これを社会的波及効果ととらえれば、それは変化の到達範囲に拘束されている。すなわち、実施によりつくりだされた変化の時間的空間的到達範囲が予測されなければならない。

##### (1) 直接的効果と間接的影響

社会開発の要求は、直接的効果が比較的容易に予測できるものと予測がかなり困難なものにわけられる。人間能力の発展や社会的安定の確保および出生抑制の領域の諸要求が前者に属しているのにたいし、社会的公正の拡大と貧困の除去は後者に属し、いわば間接的影響の予測を要請する。そこでこの問題については、現地社会の実態のうちの社会階層と社会移動に与える影響とともに社会的流動性 (social fluidity) の予測として項を改めて論じる。

社会的流動性の問題を除く現地社会全般への総合的な間接的影響としては、現地社会の実態で述べられた諸領域が対象としてあげられる。すなわち、国家の統合と政体の安定性はどうか、社会的制度化は官僚制への運動の障害を克服するか、価値体系における伝統主義が打破され開発目標への動員をおこなうのかなどの諸問題が問われなければならない。

##### (2) 社会的流動性の増大

社会的流動性は社会の構成員の流動への意欲と流動の機会の函数である。一般に流動への意欲は社会的地位における上昇意欲 (status aspiration) としてあらわれるが、これは開発により影響を受ける期待上昇の革命 (revolution of rising expectations), すなわち人生において現状よりもさらに多く獲得すべきであるという信念の発生の帰結である。流動性の増大は開発のための人員配分を効果的に保証するばかりでなく、社会的自由を確保する意味で人間の福祉という究極的目的にもかなるものである。

社会的不平等の解消と社会的差別の除去は、いずれも社会的流動性の増大に貢献する。たとえば所得の再配分がある程度成功したとすれば、それは富の次元における社会的上昇移動をもたらす。したがって開発政策がどのように上昇意欲と社会的流動性を増大させるかの予測が、この文脈での重要な視点となる。

社会的流動性の別の側面は、農村から都市への人口移動である。向都移動は、農村の側での貧困による押し出し (push) と都市の側での雇用機会としての引っ張り (pull) の函数であり、発展途上社会の移動は引っ張りがなくても押し出し要因の圧倒的優越により生起する。流入人口の急激な増大は、都市の側での社会的費用を上昇させるし、貧困は改善されないものであるから、向都移動という形態での社会的流動性の増大は望ましいものではない。したがって、農村における社会的改善や地域格差是正あるいは都市における雇用造出が向都移動の傾向にどのような影響をもつかの予測はきわめてたいせつである。

### (3) 経済ナショナリズムと自然環境観

間接的影響の別の大きな問題として、経済ナショナリズムの高揚をあげなければならない。開発が外国の経済進出をとまらうばあい、政府および一般民衆における経済ナショナリズムと現地化圧力への動向が顕在化する可能性があるため、その予測が要求される。さらに日本のばあいには、一般的オーバー・プレゼンスの結果として反日感情の拡大と反日運動の生起がみられるが、計画実施の結果これらが将来どのような展開を示していくかを充分明らかにしておかなければならない。

また、環境保護意識の世界的覚醒にともなって環境破壊への抵抗が強まっているが、計画実施の帰結として環境保護運動がどのようなものとなるかの予測も必要である。

## 5. 社会学的調査方法についての補論

調査方法はあくまで技術にすぎないのであるから、とりあげるべき問題の性質や人員あるいは資金の調達の可能性によって選択すべきであり、絶対的なものが存在するわけではない。以下社会学で用いられているおもな調査方法の技術について概観する。

### (1) 調査対象の決定と標本抽出

問題の性質によっては単一あるいはごく少数の調査対象が設定されるが、かなり多数の調査対象が必要とされるばあいには、全数調査・典型法・標本抽出法のいずれかが用いられる。全数調査とは調査対象全部を調査することであり、典型法とは



そのなかでとくに問題が典型的にあらわれている対象を調査することである。標本抽出法は、全数調査を人員・費用その他の理由でおこなうことができないほど調査対象が多数であるばあい、そのなかから一部分を抽出して全数調査に代用するものである。

このばあい、対象全体を母集団とよび抽出された一部分を標本とよぶ。母集団から標本を抽出するためにとられる方法は、クジ引きと同じように調査者の主観がまったく入らない完全なでたらめを意味する無作為抽出法である。この方法は全数調査の代用であるから、得られたデータが母集団にも成立するか否かをみるために統計的検定がなされる。

標本抽出法は以下述べる三つの調査方法全部の対象の決定に使用できるが、とくに質問紙法との併用が多い。この方法によりわずかの人員と費用できわめて多数の対象を調査することができる。またデータの規模が縮少するため、全数調査よりも時間的に早くしかもきめの細かい分析ができるという利点がある。なお、標本抽出のためには調査対象をすべて網羅する台帳が必要であり、これがないばあいには調査者が自分で作製しなければならない。

標本抽出法は、全数調査と同じく平均や比率などとして表現される調査対象の全体的傾向を分析するためにおこなわれるものであって、対象のひとつひとつが等質で同じウエイトをもつものであるという前提をもっている。そのため問題により等質でなくウエイトの異なる対象に着目しなければならないばあいには、標本抽出法つまり全数調査の適用は不適當である。

## (2) 質 問 紙 法

調査者が知りたい項目についての質問文をあらかじめ準備しておいて、調査対象の回答を得るものであり、世論調査などによく用いられる。次項で述べる面接法とよく併用される。回答についてはあらかじめ指定をおこなわず対象者にまかせる自由回答法や、回答の選択肢も事前に準備しておく選択的回答法がある。

質問紙法は大量の調査対象の全般的傾向を知るためにきわめて有効な方法であり、また質問文を事前に準備しておくため調査すべき事項の脱漏がなくデータの斉一性が獲得できる。結果を数量的にあつかえるのも質問紙法の長所であり、相関分析をはじめ多変量回析など統計学的な処理により対象を把握することができる。質問紙法の限界としては、こちらがあらかじめ意図したことしかデータとして得られないことがあげられる。すなわち、あらかじめ質問文となっていない項目や選択肢になし事項についてはデータが得られない。

質問紙法は調査対象の態度や意見の把握に威力を発揮してきたが、客観的事実の収集についても充分使用できるものであり、この意味では国勢調査も質問紙法の一つであるといえる。現在の社会学では調査といえば質問紙法をさすほど広く用いられている。なお、ある地域社会ないし全体社会の住民を母集団として質問紙法により調査するばあい少なくとも数百の調査対象者が必要であり、それに要する調査者の人員・費用は相当のものとなる。

### (3) 面接法・観察法

面接法とは調査対象にたいして調査者が直接面接することによってデータを獲得する方法をさす。これには質問紙などあらかじめ定められた企図にしたがっておこなう指示的面接法と、そのようなものを定めない自由面接法がある。自由面接法によれば細かいニュアンスをもつデータが得られるが、問題関心が不明確のばあいには焦点がぼけて無駄が多くなることがある。質問紙法は多くのばあい調査員による指示的面接法によっておこなわれる。なお、面接の対象としては直接の当事者とともにも間接的情報源も考えられる。

観察法とは対象を観察することによりデータを蒐集する方法であり、大別して非参与的・参与的・統制的観察の3種がある。非参与的観察とは、観察者が第三者あるいは局外者として対象を観察することであり、参与的観察とは観察者が長期にわたり対象の活動にみずから参加しながら観察をおこなうことである。また統制的観察は観察のしかたが厳密に統制されているものであり、実験室を用いることが多い。観察法はとくに目で見えるような小規模の対象に適している。

### (4) K J 法

人類学者川喜田二郎の頭文字をとって名づけられたこの方法については、いまだ一般的評価が確立しているとはいいがたい。手順としては、調査者が設定した問題について調査対象者の集団がありとあらゆる見解をカード化し、それを相互討論の過程においてグループ化することにより論理を明らかにしようとするものである。

この方法の長所は、きめの細かいデータが調査対象者の現実的情况をふまえて獲得できることにある。短所としては、まず調査対象者の拘束がきわめて長時間にわたることがあげられる。つぎに調査対象者の集団のなかに有力なオピニオン・リーダーがいるばあいその意見が過大に代表されがちである。またこの方法は問題設定以外の指示をほとんどおこなわないため、逆に調査対象者の日常的感覚だけしか表現されないことが多く、そのため問題そのものの理論的把握のためのデータの蒐集は一般にむずかしくなる。

(5) 第2次資料

以上調査者が自分でデータを作製する方法をみてきたが、それにたいし既存の文献的資料に依存するばあいも多い。これには新聞・雑誌記事などマスコミ資料，官庁による法律規則・統計・調査，学術研究書・研究論文などがある。問題に応じて頼るべき資料が異なるのはいうまでもない。

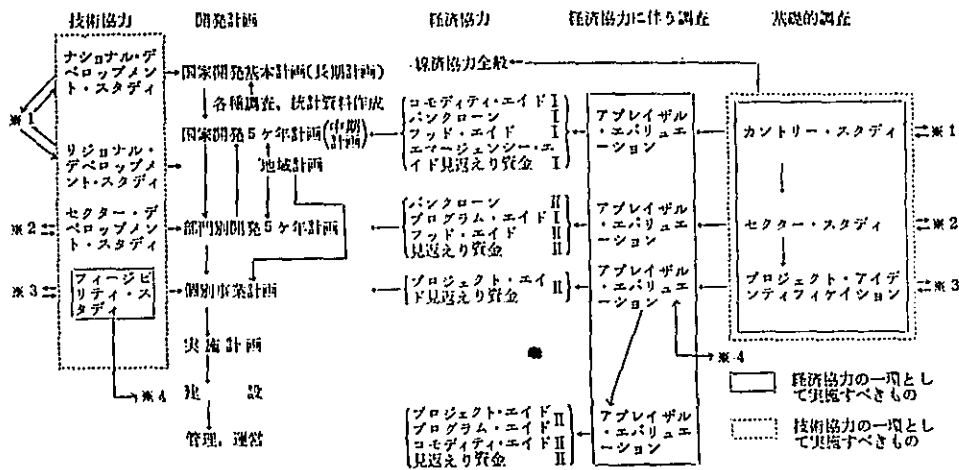
発展途上社会の社会学的研究は大きくみて植民地行政の必要から発達したばあいが多い。そのため比較的ミクロないわば社会人類学的なものに集中し，また地域的な偏在もみられる。

### 第3章 総合開発計画の実施上の問題点と今後の展望

(1) 総合開発計画調査の内容はその目的、対象によって様々なものがある。総合開発計画調査は本来数多くの要素を持った一群の調査の総称であると考えられる。

開発途上国における開発事業と経済協力、技術協力との関係は概要、表1. のようになるが、この中で総合開発計画調査は大きく云って次の2つの異った役割のものに分けられよう。

表1 開発途上国における開発事業と経済協力、技術協力との関係



①の категорииの総合開発計画調査は対象となる国における国家開発基本計画等の長期計画あるいは5ヶ年計画等の中期計画の基礎となる各種の調査であり、②の categoryのものはそれらの国を対象とした経済、技術協力計画の基礎となるいわゆるカントリー・スタディーである。

又これらはそれぞれ一國でなく、同一の経済、政治圏を形成する数ヶ国が対象とされることもあり、あるいは逆にある国の特定の地方が対象とされる場合もある。

①の categoryの調査は本来それぞれの国がその国の専門家を使って行なうものである。その理由はこの種の調査には膨大な資料の収集、整理が必要であり、調査に必要な期間も長いこと、また調査結果はたえず新しくされて行かなければならないため、調査自体終了することはない性格をもっているからである。

このような調査に対して先進諸国が果たす役割があるとすれば、それは専門家あるいはコンサルタントの長期間にわたる派遣および途上国の専門家の育成であろう。

この計画の成功した例としては1966年にスタートしたインドネシアに対する世銀、IMF、フォード財団等の技術援助がある。これらの機関より派遣された専門家は総員約30人でそれぞれ2～8年（現在に至る）滞在し、金融、農業、鉱工業、運輸通信等のすべての分野での調査を行ない、1968年にスタートした同国の第一次五ヶ年計画の基礎を作ると共にそれ以降の調査および計画の策定をインドネシア人のみで実施し得るような指導を行なった。その結果同国の第1次5ヶ年計画は成功裡に終了すると共に、1973年にスタートした第2次5ヶ年計画はほぼインドネシア人のみの手によって完成し実行に移されている。

②のカテゴリーの調査は開発途上国に対し、先進国が経済協力を行なう際その政策決定の基礎となるもので、これは本来先進国サイドにおいて実施すべき調査である。この場合調査は通常短期間に行なわれ、その大部分は、1～2ヶ月専門家、コンサルタントを現地に派遣してレポートを作成することとなる。またこの種の調査は経済技術協力の前提として行なうものであるが、対象となる開発途上国が開発計画自体を持たない場合はその作成のためのアドバイス、また求められればそのための技術協力事業のスコープ・オブ・ワークスの作成およびその斡旋を含むことになる。

現在我が国は総合開発計画調査の内容および実施方法に一定の方針、ガイドラインあるいはマニュアルといったものを持っておらず、ここでそれを作成することは重要な意味があるが、以上に述べたごとく本件調査は複雑な内容をもつものであるから、実際に行なう調査をどのように位置づけるかについてもガイドラインによって明らかにする必要がある。これまで我が国が実施した調査においてはこの位置づけが明確でないために、派遣した調査団が何がしかの調査計画を持ちかえりもしても、実際にその報告書を利用しようとする時、「帯に短かしたすきに長し」であり役に立たないケースが多い。これは調査の目的が明確でないため、調査の方針決定が個人にまかされてしまうことが原因であると考えられる。

(2) 以上に述べたように我が国が実施する調査には第2のカテゴリーの調査が実際には多いため、ここではまずその種の調査、いわゆるカントリー・スタディーをガイドラインの対象とすべきものと考えられる。

カントリー・スタディーを行なう場合、我が国の調査団は世銀、ADB等のガイドラインあるいはそれらの機関で実施した各種の調査レポートを参考とせざるを得ないのが現状である。これらのレポートは十分な検討がなされており優れたものが多いが、カントリー・レポートはそれ自体、援助実施者の意向を盛り込むべきもの

であるだけに、他の機関のそれを我が国がそのまま利用する点では問題がある。たとえば我が国で提供できる政府開発援助の内容、分野、条件には我が国サイドでの制約もあるため、国別の戦略は経済効果のみをベースとすることは出来ず、また援助といっても政府援助がそのすべてではなく、民間の援助もあり、さらにそれは民間借款、投資等と組み合わされて始めて有効なものになるものであり、そのほかに2国間の貿易、資源の有効利用、国際分業といった面からの考慮も必要となるからである。

したがって我が国としてはできるだけ早く独自のガイドラインを作成する必要があるだろう。

(3) 従来実施されて来た我が国の調査は事前に十分な準備がなされていないことが多い。

カントリー・スタディーは調査団自ら多くの資料を集め、または作り出すものではなく、これを解析し、理解するものであるから、調査には資料の存在自体が前提となる。したがってこのような資料を事前に入手するか、その存在を確認しておく必要がある。またこのような資料がなかったり、不十分なものであるときはその作成についての勧告がこの調査の目的の一つとなろう。

他の国、あるいは世銀等のカントリー・スタディー・レポートがある場合にはまずこれを参照すべきであろうし、その他これに関連して各種の調査がなされている場合調査の第一段階はこれらの調査結果の検討でなければならない。一方資料収集は調査団にとって最も労多き仕事であるばかりでなく、調査の際のカウンターパートである先方政府に対しても大変な労力を要求するものであるからできるだけ重複を避けなければならない。このためにはすでに行なわれている調査結果を可能な限り利用する必要があるが、このことはこれまで必ずしも十分には心掛けられていない。

次に先行した調査の担当者から十分なアドバイスを受けることも有効である。これによって資料の不十分な箇所およびその理由、調査をする際の問題点、既に作成されているレポートの欠点、誤謬、先方政府の意向、カウンターパートの能力等調査の準備に必要な情報を得ることができる。とくにどの調査でも言えることであるが、調査を実施した人は必らずその調査に対する反省を持っているものであるが、これを新しい調査に生かすことができればその意味は実に大きい。

このような調査の進め方により、関連する調査と新しく行なうそれとが有機的なつながりを持つことになり、調査結果も充実し、内容もより確実なものになるだろう。

この種の調査に限らず我が国で行なった調査が対外的にあまり評価されず、また

十分に利用されないことが多かった一因はここにあるとも考えられる。特に総合開発計画調査の場合は関連する事業が多く、それらをどのように調整して行くかが最大の問題であるため、上に述べたような考慮は特に重要である。

(4) このような調査は国内では JICA, OECF, IDC, アジア経済研究所, 東南アジア研究所 (京大), アジア・アフリカ研究所 (東外大), 地域開発センター (国連), 民間研究所, 各大学, コンサルタント等多くの機関によって行なわれており, それぞれに国別, 地域別, セクター別のノーハウ (専門家, 資料) が十分活用されないまま存在している。

したがって, 相互にインフォメーションを交換し, それぞれの調査計画を調整することを可能とさせる定期的な会合が持たれる必要がある。また今後, 各種の機関に現在バラバラに保管されている資料を統一されたコードの下に管理する必要がある。

(5) 我が国がこの種の調査を行なう際, その目的が明確でないことが多い。場合によっては意識的にこれらを明らかにしないこともある。たとえば我が国はその国に対して, 経済協力, 技術協力あるいは別の形の協力を考えているのか, またこれらを全く考慮していないのか, 更にこの調査はこのような我が国の態度を決める上でどのような役割を持つか判然としないことが多い。このことが調査の性格を更にあいまいなものとしており, 調査団の調査方針立案の上で団員相互間に考え方の食い違いを生じたり, 先方の理解にも疑義を残すことになる。

また調査報告のうち, 日本政府への提案に際しては, 先方政府のそれに対する見解を現在以上に十分に調べる必要がある。

先方政府の考えていることと, 調査団の我が国政府への報告が食い違うことは以後その国に対する経済協力を実行する際に問題を生ずる原因になる。したがって, 日本政府にはどのような報告を行ない, また経済協力等に関連してどのような提案を行なうかを先方政府に知らせ, それに対する先方政府の意向を前もって聴取しておくのが良いと思われる。

(6) 調査レポートは出来るだけ具体的なものでなければならないが, 特にその提案は, ①緊急措置, ②短期策, ③中, 長期策, ④法律, 制度の改変を伴う施策に分けて行ない, ①については実行計画 (必要なプロジェクトの内容, 金額, スケジュール, 問題点等) を作成し, ②についてはプロジェクトのアイデンティフィケーションを行ない, 必要な調査についてのタームズ・オブ・リファレンスについて協議し, ③については調査のスコープ・オブ・ワークスを提案し, ④については先方政府と

十分な討議を行ないその実現の可否を知る必要がある。

我が国の調査は比較的理論的な面にその関心が向けられがちで、他の国々の調査に較べやや現実的でないきらいがある。また調査団も資金の斡旋、事務の合理化、技術の向上に対するアドバイスを行なうといった積極的な立場をとらないことが多い。

たとえばスリランカ、インド、パキスタンのように一人当りGNP、貿易バランス等、いずれの面から見てもLLDCの条件にあたる国が高い金利の民間借款、輸銀融資を受けていたり、パプア・ニューギニアのように一人当りGNPが500ドル、貿易バランスもよく成長率もオイルショックの中で10%に達する国が、民間の投融資に消極的な反面援助、それもグラントのみを期待するといった政策は正しくなく、これについて調査団はより積極的なアドバイス、たとえば前者に対しては高い利率の資金は将来その国にとって大きな負担となること（返還しないという方法もあるがそれはともかく）を指摘し、よりソフトな資金を求めさせると共に我が国にとってもそのような条件緩和をアドバイスする必要がある。一方、パプア・ニューギニアに対しては、グラントなどの要求は筋違いであること、高い利率の資金を入れてもその経済成長をさまたげることはないばかりか、民間投資がいくらかでも導入出来、このことは対外的に誇るべきことであるといった指摘を行なう必要がある。更にこのような国に対しては民間投融資の斡旋を行なうこともよいであろう。

(7) これは総合開発計画調査にかぎらないが、先方政府が希望し、我が国もその可能性を否定しない場合には我が国の経済技術協力の内容およびその制度の概要について先方に説明する必要がある。またできればその国にとって我が国からはどのような協力を期待するのが良いか、その実現の方策と実現の目途はどのようなものであるかについて、一般的な説明を行なうのがよい（勿論ノンコミッタブル・ベースの話しとしてではあるが）。

先方が我が国の援助を望み、我が国もこれに応ずる意志を持ちながら先方の望む援助の内容が我が国では実施し得ない種類、条件、金額のものであったり、先方政府が我が国の借款、贈与等の実施のためのフォーマリティーを知らないために、一向に実現に到らないことがある。そのために相手国にフラストレーションを起こさせたり、我が国に対する悪感情を生じさせることもないとは云えない。一方これを避けようとして、意に染まぬプロジェクトを実現することになったり、必ずしも最適でない計画に対しこれを指摘、改善させる機会を失ったり、するようなケースもないとは云えなかった。このようなことになっては相手国にとっても大きな損失で



あるばかりでなく我が国にとってもプラスにならない。即ちみすみす評判の悪い事業に資金を供与し、その結果失敗して笑われたり批判を受けたり、更には借款の返還要求まで遠慮せざるを得ないことになることもないとは云えない。このような危険は中南米、アフリカ、中近東など地理的、経済的に我が国から遠い国ほど高いようである。たとえばナイジェリア、スーダン、ボリビア、パラグアイ、ブラジルにおける経済、技術協力が要請されても実現に到らなかつたり、中近東におい我が国がプレッじしたプロジェクトの実施が進まないのはこの点に理由があると見られることが多い。

(8) 調査団はもちろん何等かの援助をコミットする立場にはないが、(6)、(7)の内容についてカウンターパートと十分な討議を行なうと共に、(1)で述べた①のカテゴリーの調査が不十分なものである時にはノンコミッタブル・ベースの単なる説明でなく、一步進んでこれに協力するための技術協力の用意をすべきである。すなわち専門家の派遣、研修員の派遣に限って先方に勧告し、我が国からオファー出来るだけの権限を付与されていなければならないと考えられる。

また、一般に開発途上国においては各種のデータが不足し、かつ不正確なことが多いから補完的な調査の実施について先方と打ち合わせる権限をも与えられていなければならない。

更に、これは正式なコミットとするか否かとは別に、総合開発計画調査を行なうような場合「我が国の経済協力を用意するのははるかに後でよい」とする考え方は問題である。(6)で述べたようにこの調査によって緊急援助が必要であることが明らかにされることもある。調査団はこれらについてのコメントを用意せざるを得ず、このような場合我が国は最初からながしかの経済協力を行なう必要が生ずることになる。たとえばサハラ南沿諸国に対してカントリー・スタディーを行なうとすれば壮大な開発計画の作成もさることながら、そこで現実に飢えている人達に対する緊急な食糧援助について言及しない調査であっては意味がない。政府としては「総合開発計画調査をしていれば当分資金的な考慮は不要である」と考えるべきではなく、逆に最初から資金的な準備を考えないならばむしろこのような調査をすべきではない。総合開発計画調査は政府の援助実施までのつなぎではない筈である。

(9) 一般に我が国の調査は経済的側面にそのウェイトがかたよりがちであるが、カントリー・スタディーにおいては財政、金融、国際収支、国民総生産、貿易通商、鉱工業、農業、資源、運輸通信といった経済面よりも教育、医療厚生、労働、人種、歴史、言語、宗教、社会制度、土地制度、法律といった社会面に相対的に力を入れ

る必要がある。

たとえば経済面がよく似た国々が社会的にも同一であることは少なく、したがって同じような事業を実施するとしてもその方法は国によって著るしく異なることになる。その中で最も対照的と考えられるアジアとアフリカの開発途上国を開発事業の進め方の上で比較して見よう。

全般的に見てブラック・アフリカ諸国と東南アジア諸国は一人当たりGNP、気候、風土等共通する面が多い。しかしアジアの諸国は文字どおり、農業国でありしかも過去数百年、時には有史以来の農業国であるが、ブラック・アフリカ諸国は農産物生産国ではあっても農業国とは云いがたい国がほとんどである。従って開発事業の進め方について両者には以下の如き差が出てくる。

#### ① 農業開発事業の場合

ある水系の開発を行なう際、アジアでは国は1、2次幹線水路を用意すればよい。あとは農民が独自の努力で末端水路を敷き、水田、畑を開拓する（勿論そのための資金・機械は供与または貸付け技術指導を行なう必要はあるが）。しかしアフリカでは国の役割りはこれでは不十分である。人々が独自の努力で田畑をおこして行くことは考えられないからである。

またアジアでは大型のトラクターを持ち込めば農民はこれをもてあましてしまうことが多いからスキヤクワがよい、と云う。しかしアフリカではスキヤクワを与えても農業生産はほとんど向上しない。その理由はアフリカ人は農民ではなく、農民でなければスキヤクワを与えてもひとりでの働らき始めることはないからである。したがってアジアでは小規模な自作農の振興が農業開発の中心課題であるが、アフリカでは逆にプランテーション農業の強化、すなわち大型の農園に大型の農業機械を持ち込み、人々を農業労働者として雇用する方が生産増につながって来ると考えられる。

#### ② 工業開発事業の場合

農業と工業における技術は本質的に同根である。したがって優れた農民はごくわずかな期間ですぐれた工業労働者になり得る。また優れた工業国で、長い農業国としての歴史を持たない国はない。そのことは逆に農業国でない国に工業を興こそうとしてもなかなか成功しないことを意味する。

アジアでは最も低いレベルといわれる国においても繊維工業、小規模な食品加工業、建設業あるいは手工業など難度の高くない事業はほぼ独力で運営されている。すなわち工場の施設は外国から輸入し、初期の指導は受けても、そのあとは

経営、機械の運転、維持管理は外国人の力を借りることはほとんど必要としていない。しかしアフリカでは同じようなわけには行かず、たとえば繊維、セメント等、必ずしも高度の技術を必要としない工場にも数十人の外国人専門家を半永久的に残しておかなければ生産を維持できないケースがしばしばである。産業の難度が高くなればなる程その差はさらに著るしくなるものと考えられる。したがって産業政策を考える場合には以上の点を十分考慮する必要がある。

(10) 次にこれも(9)に述べたところと関連することで、かつカントリー・スタディーの必要なもう一つの理由でもあるが、我が国の調査はその国の自然、人文環境について十分な考慮を払っていないことが多い。たとえば道路建設等の交通施設の整備は受けとる国によってそれぞれ全く違った意味を持つ。もしその国が韓国のような生産性の高い農業国であれば道路の新設によって有効な農産物の拠出が可能となり大きな経済効果をもたらす。バングラデシュのような特に開発の遅れた食料事情の悪い国では、道路によって少ないストックの食料の均一な配布が可能になり、社会的な意味が大きい。しかしこれがアフリカの奥地あるいはアマゾンの源流地帯の縦断ということになると、それまで孤立した経済社会圏の中で生活していたそれぞれの地域社会は道路によって直接的に結合されることになり、それまでの安定が破られ、場合によってはそれが部族間の紛争を来す危険もある。また狩猟、採取社会は農工業社会と異なり、自然に対する依存度が高いだけに道路建設等がもたらす環境の変化には特に敏感で、時には人々の生活が根底から揺がせられることになる。すなわち道路が出来る→人が来る→動物が姿を消す→食料が不足する→部族の崩壊→都市への流民→都市の極貧層の膨張→社会不安といったメカニズムで、このような例はアフリカを始め世界各地にその例が少なくない。

一般に我々日本人はもともと農業国家であったせい環境破壊に敏感でない。現在の日本の国土は世界中で最も手を加えられたものであり、国中を掘りおこすのは最近に始まったことではない。しかしこのセンスはあまり他の国々に持ち込まない方がよいと思われる。大きな投資が行なわれる場合その環境の変化に対しても十分な調査が必要であろう。たとえば工事による大規模な労働者の移動、大ダムによる環境の変化、森林開発による土砂の流出と洪水の増大、治水事業の進展と農業の定着化、結果としての人口増大、農業開発による植生の変化、上下水道と医療衛生の向上による人口増大、都市の発達と土地問題の重大化、交通機関の発展による部族、宗教、言語上の対立の尖鋭化、社会不安の増大等は総合開発計画調査の重要な課題の一部であろう。

(1) わが国の行なう調査は、調査団の編成に十分な配慮を欠くケースが少なくない。特に総合開発計画調査の範囲は非常に広いものであるだけに、どのようにこれをカバーするかについて慎重な配慮が必要である。またこの調査は本来各国（我が国を含む）の国家開発計画およびその調査と同一の対象をもったものであるので、調査団員は我が国においてこのような計画策定に参画した経験のある専門家を中心としたメンバーを揃える必要がある。

またこの種の調査では、調査団員の編成に際し多くの分野の専門家の参加を必要とするため、多数の機関の協力を仰ぐことが多いが、これらの専門家がそれぞれの機関の利益代表となることは避けなければならない。また各省代表による調査団といった性格のカントリー・スタディー・ミッションが派遣される場合、それぞれの団員が各分野の専門家でなく、ただ単にある省の代表であるからということで参加するため十分な調査を行なうことが出来ず、したがってその結果を利用しなければならない段階になって、再度ミッションを派遣して調査をやり直す必要が生ずるといったケースが少なくない。

(3)でも述べたが、もともとこのような調査は我が国だけで実施できるものではなく、カウンターパートに大きな負担をかけるため我が国の都合で何回も同じような調査につき合わされる相手側はたまったものではない。このようなことから先方の不信を買った例は多く我が国としても反省の要があろう。

また総合開発計画調査団には単に多くのセクターの専門家を寄せ集めただけのものも見受けられるが、これでは不十分で、いずれの場合も総合開発計画それ自体の専門家（経済企画庁のエコノミスト、国土庁のフィジカル・プランナー、環境庁のエコロジー、ソシオロジーの専門家等）にも参加を求める必要がある。

(2) このような調査を行なう際、我が国々内における同種の調査の経験がそのベースとなることは当然であるが、実は我が国の国家開発計画自体必ずしも論理の一貫性を持っていないことが往々あった。特にその欠点と考えられたものは経済開発計画、社会開発計画、財政金融政策、公共部門および民間部門における投資の全体計画と個々の事業についての投資計画との間の結びつきが不十分なことであった。本来、経済計画、各分野の投資計画、個々の事業の間には一貫した論理が必要であるが、我が国の場合はこのような考慮が基本的に欠除していた。しかし海外では開発途上国といえどもその点では我が国より進んだ意志決定のメカニズムを持っているので、我が国における常識をそのまま持ち込もうとすると逆に問題を生じさせることになりかねない。

我が国において総合開発計画が個々の計画におろされない理由は両者の指導理念が異なることである。即ち前者は高級な理論に裏打ちされながら個々の投資計画は簡単なBC計算すら行なわれていない。このアンバランスは改善される必要がある。総合開発計画には非現実的な高級な理論は不要であると共に、個々の計画にも若干の経済合理性についての検討は必要である。

本来総合開発計画調査は対症的なものであり、理論の裏付けがなくとも常に結論を用意する必要がある。場合によっては結論を先に用意し（仮説としてでも）あとで資料を集め理論的な検討を行ない、先に与えた結論の裏付けを行なうとか、場合によっては修正を行なうといった方法をとる必要がある。

(13) 我が国がある国の特定の地方に対する地域総合開発計画の作成に協力する場合もこれまで述べたところと同様な点を考慮しなければならない。

またこの調査にも(1)で述べたと同様①、②のカテゴリーの調査があり、①のカテゴリーの調査は国全体の場合と同様膨大な資金と時間、専門家群（その国に関する専門家および各セクターの専門家）、更に調査のベースとしての各種の資料を必要とするため、短期間の調査団によっては実施困難であり、長期間にわたって現地に専門家を駐在させる必要がある。また出来れば我が国一國だけでなく、他の機関あるいは国と協力することが望ましい。本来この種の調査は外国人が行なうべきでなく、その国の、できればその地方の人達で実施すべきものであるので、技術協力を行なう内容もできるだけそれらの人達をサポートする形で行なわれるべきで、それが困難な場合も可能なかぎり現地専門家を参加させたり、必要な訓練を行なうことにより技術移転を図るべきである。

(14) 地域総合開発計画調査においては計画のプライオリティー、調査対象地域の範囲のとらえ方、についても十分な検討を行なう必要がある。

(15) 地域総合開発計画それ自体がその国の国情、経済社会開発計画の方向、対象地域の大きさ、地勢、人文、経済、社会、政治体制、利用し得る資金の量、資源、マンパワーの質量によってそれぞれ異なるため、これに対する一般的なガイドラインの作成は困難であるから、数種のモデルを対象とした準ガイドラインといった性格のものを作成するのがよいと考えられる。

地域計画の種別としては、①行政区域計画、②河川流域開発計画、③移住計画と開拓事業、④都市建設計画（再開発、スラム・クリアランス、住宅、都市交通計画の形をとるものを含む）、⑤農村建設計画、⑥工業団地建設計画等である。

(16) 地域総合開発計画はその地域で行なわれる各分野の事業の基本である。いわ

ばマスター・プランであるが、その役割りはむしろ補完的なものが多いと考えられる。

すなわち、マスター・プランが作成されてからすべての事業を進めるのではなく、マスター・プランの作成作業に並行して、緊急な事業から短、中、長期の事業が次々にアイデンティファイされ、実現に移されて行くものであり、またこれらの事業の進展に合わせて、マスター・プラン自体フィード・バックされ、修正されて行かなければならない。したがって(8)で一般のカントリー・スタディーについて述べたことと同様に、最初から資金需要があるのが普通であり、このことを十分考慮して調査を行なう必要がある(勿論、調査の結果によって投資が否定される場合にはその資金が使われないのは当然であるが)。マスター・プランはまた、すでに先行している各種の事業をあとからおいかけて、その調整、補完といった役割りを果たすことも多い。

たとえば現在JICAにより、インドネシアの中部ジャワでソロ河流域開発計画(フィジカル・プランニングが行なわれているが、これはウォノギリ、ジパングの2つのダムを建設し、これによって流域の農地の二毛作を可能とし、さらに次の段階では大がかりな河川改修と分水計画により、スワンプを含む広い範囲の未利用地を農地へ転用させようとするものである。そして現実にダムの計画は着々と進行しているが、実はこれらのダムの建設により、最終的には10万人以上の農民が土地を失うことになり、現在すでにこれらの農民をどのように処遇するのかがさし迫った問題になっている。この地域の農地は一戸あたり3反にも満たず、流域内の他の地域に土地を失う農民を収容することはできない。彼等は放置すれば流民になって都市を肥大させる以外になく、これらの地域の都市はまた彼等を収容する余裕もない。したがってこの地域の将来をどのようなものとするかについて抜本的な検討がなされなければ彼等の処置をどうするかは解決しない。したがって地域、総合開発計画の策定はその地域においては緊急の課題である。その内容としては、その地方にどのような産業を起こし、どれだけの雇用の機会を増大するか、また如何にして企業を誘致するか、そのための農民の訓練はどうか、都市建設、住宅建設はどのように実現するかといった計画を早急に策定しなければならない。場合によってはそれらの農民を他の地域に移住させなければならないが、その場合も新しい地域を如何に開発するかについて同様な考慮、すなわちその地域の開発計画の策定がまず必要である。総合開発計画調査はこのような場合をまず対象とすべきであろうし、またそれによりその成果もより高く評価されるものと考えられる。

## 第4章 調査の手順と方法

### 第1節 総合開発計画調査とは何か

#### (1) 調査の対象と方法

総合開発計画とは何か？

「総合開発計画」の立案において、まず、

- i) 計画とは何か、
- ii) 開発とは何か、
- iii) 総合性とは何か

が問われるであろう。

#### i) 計 画

ここでは、“ある社会の諸ニーズ、諸アスピレーションズにもとづく目標を齊合的に記述し、それを実現するための実施可能 (feasible) な諸手段の体系を、実現への時間経過と共に、動的過程として提示すること”であろう。

実施可能な諸手段の体系はかならずしも最適と称せられる唯一個の案にかぎらず(そういう案の発見は又困難でもあるから)、同等の価値と実現のたしからしきをもつ幾つかの代替案の形で、あるいは実現のたしからしきや、想像される制約からくる最善案・次善案 (second best) ・サード・ベスト案というかたちでの提示ということもありうる。おそらく順位をつけたいくつかの案が、計画の内容となろう。

#### ii) 開 発

開発とは development に相当することばであるが、成長 growth と意図的に区別して使用されることが多い。開発概念には、構造・制度の変化を含めることも少ない。しかし外部からの提言においてはそれは経済・社会の構造・制度の一部分の変化に限られ、政治制度には及ばないのが通常であろう。行政については、その組織・運営について何らかの提言を行うことはあり得る。所有制度については微妙であるが、企業形態(例えば公企業か私企業か公・私混合形態か)については外部の提言が許されることがあろう。土地所有制度の改変については要請されたときのみ発言すべきであろう。生産・消費の共同化、例えば共同組合の形成等についての提言は許されるべきであろう。

教育の制度については勿論発言されるべきであるが、教育の内容のうちのあるも

のは発言をさしひかえるべきであろう。

開発（あるいは発展）の内包は近年世界的に（南北を問わず）かなりの変容を蒙った。従来の「開発」が経済開発（economic development）に重点が置かれていたのに対し、社会開発（social development）が同等の重要性を持ち出したのである。<sup>\*</sup>

社会開発の内容はさまざまであるが、一言でいえば、経済開発が「効率原理」に拠りながら、生産あるいは所得の総量を出来るだけ大ならしめようとすることを目標とするのに対し、「公平原理」あるいは「公正原理」（equity principle）にもとづき、所得較差（都市部と農村部、階層間）を小さくし（あるいは所得分布を平均化し）、ひろく社会福祉とよばれるもの（教育、医療、文化・情報に対するアクセシビリティ等）を大にしかつひろく均てんせしめること、とあってよいであろう。<sup>\*\*</sup>たとえば、拠点開発（growth pole）、主動産業（industrie motrice）による開発が効率性原理による経済開発の方策であるとすれば、1970年代にはいって発展途上国でとみに強調されるにいたった地域開発（regional development）の理念は社会開発を大きな目的の一つとしているとあってよい。<sup>\*\*\*</sup>最近E S C A Pがとくに唱導している農業主導型、あるいは農・工併行型の開発戦略は、経済発展ととくに農村を中心とした社会開発とを組み合わせたものとして、経済社会開発型の考え方というる。

### iii) 総合性の具体的内容

「総合開発計画」というときの総合性にはいくつかのことになった次元のものがあるろう。ある空間が、計画のガイダンスのもと、集権的な中央による意志決定の部門—公共部門と（おそらくは誘導された）分権的な意志決定にもとづく民間部門との協調によりながら、ある望まれた方向に変化してゆくとき、その方向づけの基礎になるものは、その空間の住民—都市住民であろうと農村住民であろうと—の福祉の増進であることは今や誰も疑わないところであろう。総合計画の立案者や参加者達は、その空間に住む住民の具体的な生活の変化を考えにいれながら作業をすすめることによってのみ、有効な計画案を立案できるであろう。総合計画は根本的には、きわめて具体的にその国民・その住民の一人一人の福祉につながるべきなのである。その意味で、国民・住民不在の計画などというものはありえない。しかしその国民・住民はしばしば、種族・宗教・生活習慣・価値体系（これらをひっくるめて文化

\* 例えば、タイ国の中央経済計画当局の名称は二、三年前に Economic and Social Development と Social がつけ加えられた。ECAFE が ESCAP と改称されたのも、同様な経緯である。

\*\* 「効率と公正」については、例えば、熊谷尚夫編：経済政策の目標—効率と公正をめぐる、日本経済新聞社、1972を見よ。

\*\*\* 拠点開発（成長の極）、主動産業、についてはさしあたり、ブードヴィル：経済空間（クセジュ文庫）1965 参照。



といてよいと思うが)をことにするばかりでなく、職業・土地や生産手段の所有非所有の階層・都市農村という生活環境—さらに一般的に貧富の度合をことにする。これらのことなる集団の全体のインテグレーションを考えながらどこに焦点を当てながら開発政策をすすめてゆくかは、勿論当該政府の(いかなる政体をとろうとも)決定するところである。総合開発計画はその方向において、当該政府の政策という形で体化されている(と考えるべき)方向に合致すべきである。総合開発計画が、政府の策定する価値方向に斉合的であらねばならないという意味で、これを「価値斉合性」とよぶとすると、「価値斉合性」が総合開発計画の総合性の第一の要件となるであろうことは、いうまでもない。<sup>\*</sup>

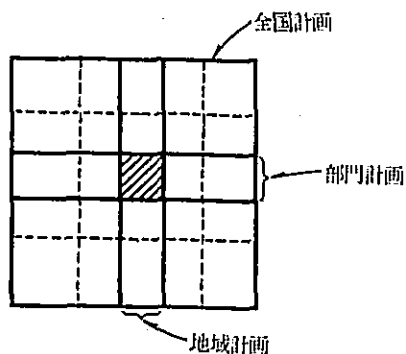
総合性をみたく第二の要件は、いうまでもなく、総合計画を形成する個々の要素(既存のアクティビティと新プロジェクトとの集合体)の間の連関が斉合的であることである。この構成要素間の連関の斉合性は、

i) 同時的でひろがりを持った、アクティビティ間の物量的・空間的な、あるいはいわゆる産業連関的といってもよい斉合性(かりにこれを物的空間的斉合性とよぶ)と、

ii) 通時的な、諸アクティビティの継起の時間的順序の斉合性(かりに時間的斉合性とよぶ)の二つにわけて考えると便利であろう。

ii) の時間的斉合性の確保は、実際に計画を実施する場合にもっとも問題が発生すると思われる部分であって、計画の実施が跛行的になり全体計画の達成効率を低下させる原因となることが多い。

一般に、計画の有効な実施には、強力な組織を必要とするが、総合計画実施の組織の問題は(2)の2節で論ぜられている。



総合性確保のための第三の要件は、その計画が部分計画(地域計画とか部門計画)である場合に、全体計画との関連における斉合性の必要という形で発生する。図示すれば左のようになる。

部門計画と地域計画との重なりあう部分が個別プロジェクトであり、全国計画の中でしかるべき位置を占めているわけである。これをかりに部分/全体斉合性とよんでお

<sup>\*</sup> 価値体系・順位の内的斉合性については、(2)の1節で論ぜられている。

く。

以上、大きくわけて三種類の斉合性がみだされて、その計画は総合開発とよばれるに値するものとなる。以下それらの斉合性を実現するための諸手段を中心として、総合開発計画作成の具体的手段について述べてみたい。

## (2) 総合的視点でのプロジェクト調査

前節にのべられている考え方によって総合開発計画の基礎調査をすすめるさい、次のような手順となろう。

1. 計画目標の認定
2. その空間のもつ潜在的<sup>ポテンシアル</sup>可能性と比軽優位の確定と、その空間の社会的分析
3. 総合開発の基本計画—戦略の決定、代替的計画案の提示
4. 総合開発計画の正当化と斉合性テスト

### 1. 総合開発計画の目標（値）の認定

開発計画の目標は誰によって何処におかれるか？ 当該国政府（地方政府も含め）によって、明示的には開発計画書によって、暗示的には、行政権力者の思考の中に、であろう。主権は国民・人民の手にあり、開発—社会・経済変動—の方向は、国民・人民大衆のニーズ、アスピレーションの結集した方向にある。しかしその結集の仕方は、国によってことなる。議会制民主主義をとるもの、いわゆる人民民主主義をとるもの、独裁的な国家社会主義をとるもの、単なる専制国家等いくつかの政治形態があるが、その時点での国家目標はすべて、時の政治権力者の思考に結果し体现されている。開発の目標は、それにしたがうことになる。

開発の目標は変化する。まず政権の交替によって変化する。アジェンデのチリとピノチェットのチリではことなる。カエタノのポルトガルとそれ以後のポルトガルではことなる。軍事政権下のタイと議会制時代のタイとではおのずからことなる。

しかしより重要なのは時による変化である。開発の重点はあきらかに移動する。1970年代にはいつてからの変化はきわめて明瞭である。

その変化とは、一言でいえば「福祉」追求の動きである。福祉はもちろん経済発展の窮極の目標として、おそらく経済学の発生とともに主張されてきたが、1970年代にはいつて衝動的ともいうべき強さで唱導されるにいたった。これが、いわゆる先進国と後進国の別なく同時に発生したことが特徴的である。この同時性はおそらく、世界を通じておこった、情報伝達のひろがりや速度の増加および大衆の政治参

加意識の向上によるのであろう。

われわれの作業の対象となると思われるいわゆる後進社会においてはしかし、福祉の内容の重点においてやや先進社会の場合とことなることもある。所得分布の是正という点においては同じであるが、後進社会の場合は、貧困と飢餓・栄養不良 (malnutrition) の絶滅により重点があろう。

開発の重点は E S C A P がその 1974 年の年次報告で、  
“富裕層 20% を対象とするよりも、貧困層 40% の生活水準の向上” \*  
に投資配分の標準を合わせるべきであると述べる時、後進国型の福祉志向がもっともあきらかにあらわれているといえよう。 \*\*

所得分布の平準化と経済成長との間に何らかの一義的な関係があるかは不明である。経済成長が所得不平等を増進したか？ あるいは逆に、所得不平等が（たとえば社会的平均貯蓄率の値を通じて）経済成長をはやめるのか？ も十分な根拠をもってはいえないように思われる。あるいは、むしろ、所得の平等こそ（たとえば社会的な一体感を強めることによって国民的なエネルギーを高め）経済成長をはやめるのかもしれない。 \*\*\* すなわち、成長と平等とは、順なる関係にあるか、あるいは逆（トレード・オフ）なる関係にあるかは、他の条件もはいつて来るであろうから、不明である。ただあきらかなことは、現在の後進社会においては（先進社会におけると同様に）所得の平等化が強く求められていることである。

福祉の内容としては、さらに医療と教育とがある。ともに人間の生存と生存の充実に直接関連するものである。 \*\*\*\*

国民大衆の欲求・アスピレーションは、政治権力者に十分にあるいは不十分ながらくみあげられて、国の政策目標となっているであろうことは、さきに述べたとおりである。

国の政策目標、したがってわれわれの総合開発計画が齊合的であるべきその内容は、政治・経済・社会・文化の四つのシステムよりなる社会体系にそくして考えてみると便利であろう。

ここでは、さし当り、政治は、その国民社会の目標達成への結集の機能を、経済

---

\* E S C A P : 1974 年度年次報告

\*\* 世界銀行も、1970 年以來、プロジェクト評価に、下層 40% の住民へのインパクトを評価基準の一つに加えている。

\*\*\* この点で、中国、ビルマ、セイロン等を比較検討することは興味あろう。

\*\*\*\* 教育はさいきんますます、経済成長の要件というよりも（たしかにそのとおりではあるが）人生の目的あるいは内容そのものと考えられるようになってきている。教育の投資効果という考え方は、次第に重要性を失っているように思われる。

はその社会の物的生存の基礎的条件をつくりだす機能を、文化は、その国民社会のアイデンティティを保持する機能を、そして社会は構成員の人と人とのつながりを通しての統合 (integration) の機能を果すものと考えよう。

考えられる国家目標を、これらの四つのシステムにわりつけるとたとえば次のようなものとなる。

#### 政 治 (行政)

- ・政治的統一
- ・独立
- ・近代的官僚組織の形成
- ・国内政治の安定 (現体制の維持)

#### 経 済

- ・自立経済 (self-sustained growth)
- ・一定の所得水準—貧困・飢餓・栄養不良の除去
- ・以上の目標達成のための代替的諸方策

#### 社会・文化

- ・社会的平等度の増加—所得分布の平準化 (医療教育の機会均等も含む)
- ・教育と国民文化の形成
- ・多民族国家における integration の達成
- ・“近代化” に対する一定の考え方
- ・医療と人口政策
- ・成人教育と職業訓練
- ・都市化の問題

総合開発計画の作成にあたっては、これらの目標の組が与えられる。

そのあるものは理念として与えられ定性的なものであるが、他のものは目標値として定量的に与えられる。例えば、一人当りの所得水準 (およびそれに達するための経済的諸量、識字率、病院のベッド・医師の数、職業学校の数・収容人員、等)。これらの数量化可能なものをかりに経済・社会指標—economic and social indicators—とよぶと、これら指標間には当該社会において、一定の数量関係があるかもしれない。たとえば、所得水準と識字率というように。国際的にクロス・セクションで見るとある一定の関係があるようである。<sup>\*</sup> ただし当面の対象について、こういう関係をみいだすことはおそらく不可能であろう。

---

<sup>\*</sup> 高森等：社会経済発展の指標化について、アジア経済 Vol. 14 3号, 4号。

ただ問題は、初めに与えられた目標および目標値が整合的であるか、何かトレード・オフ関係があって同時達成が困難なものがあるのではないか、そういう意味で feasible でないものがあるのではないか、である。とくに、経済成長と所得分布の平等化との間の関係は、さきにも述べたように十分明らかではない。

上と同じことであるが、目標（値）がどうしてもあまりにも野心的で達成不可能と思われる場合もある。以上のように、feasible な解が存在しそうな場合には、目標値自体を修正せざるを得なくなる。

## 2. 成長ポテンシャルと比較優位の認定

まず自然資源のインベントリ（目録）が作成され、自然地理的および人文（経済）地理的地図にそれが図示される。

地図はテーマ別に、土地利用、地形、水利、地質、人口分布、道路・鉄道・港湾等のインフラストラクチャ、都市化等を示すためにつくられる。

自然資源のインベントリとしては、

- ・ 土壌、土地利用、土地生産可能性 (land capability)
- ・ 森林と漁業
- ・ 鉱物・石油 ●
- ・ 水 力

等があげられよう。

観光のための自然景観や休養の適地（山岳、海岸、湖畔、飛瀑等々）もこの中にいれてよからう。

ついで、資源という表現を使えば、人的資源として、

- ・ 人口および労働力供給（量と質）の調査。

ついで、最近の調査のタームズ・オブ・リファレンスでは当該社会の社会・経済的側面 (socio-economic aspects)、あるいはとくに農村社会の社会システム (social system) の調査を要求されることが多い。

この部分は、計画実施直前の所得分布の態様、教育・医療の普及状況のような定量的な情報に加え、当該社会の階層、民族グループの叙述、それぞれのもつ、帰属意識・価値感・動機づけ等、開発現象と根本的に、進捗あるいは阻害要因として、かかわりあう要件に関する基本的知識が必要とされるためであろう。

民族<sup>エスノグラフ</sup>グループと職業的階層が一致している場合（たとえば華僑と商業流通機構）には、開発戦略の立案において、複雑な問題が発生することは周知のとおりである。

また一般に開発の結果、どの階層がもっとも利益をうけるか、あるいは逆に、どの階層にもっとも力点をおいて開発政策をすすめるべきかは、もちろん一義的な解があるはずはなく（さきに引用した E S C A P の見解は現在かなり一般的ではあるが）、当該国政府のきめるべきことである。

都市化（あるいは過剰都市化）の問題、都市と農村とのつながりの問題も、この社会・経済の範疇に属するものであろう。後進国の都市にはすでに過大なものとまだ成長過程にあるものがある。社会的費用が社会的生産物を明らかに上廻っている都市があると同時に、「成長の極」として考慮してもよい都市もあろう。後進国における都市は、ある意味では先進国における場合（そこでは全土がいわば都市化している）よりも重要性をもっているから、都市の問題は、総合開発計画調査の中でも重要な位置をしめる。

ついて、諸産業の態様が調査される。

- ・ 農 業
- ・ 林業・漁業
- ・ 鉱 業
- ・ 製造業

ついて、一般にインフラストラクチュアとよばれる

- ・ 電力・通信・水道 (public utilities)
- ・ 道路・鉄道・港湾 (運輸・交通)

また、社会的インフラストラクチュアとよんでもよい

- ・ 医 療
- ・ 教育 (成人, 職業, 職場教育も含む)
- ・ ラジオ・テレビジョン網—情報の生産と供給

も調査の対象となろう。総合開発の中におけるこの部分のニーズがたかまっているからである。

最後に、当該地域における行政組織・行政能力の調査が、総合開発計画実現の可能性の基礎的条件の一つとして調査の対象となる。総合開発計画案の中には、直接開発に関連する行政組織について提言すべきものがあれば、それを記述すべきであろう。

成長のポテンシャルと比較優位の認定がおこなわれれば、それにもとづく基本戦略の決定がおこなわれる。

### 3. 基本計画—戦略の決定と代替案の提示

これは、計画立案作業の核心部をなす。

目標が与えられ、かつその空間のもつ潜在可能性・比較優位等の与件が認定されれば、開発の基本計画—基本戦略は一義的に確定されるであろうか？

おそらく“大部分”というのが答えであろう。しかしそこに一つの陥し穴であろう。というのは目的と手段との間にはこの場合、目的がまずあり、それに達するための手段の組があるという直線的な一方向的な関係はおそらくないであろうから。目標それ自体、それが定性的なものであれ定量的なものであれ、諸与件、入手可能な諸手段にもとづく実現可能性 (feasibility) の範囲内でのみ、陰に陽に、設定されるからである。目標と諸与件・諸手段は以上の意味で円環的あるいはあえていえばディアレクティック (対話的) な関係にある。目標自体が、計画策定の各段階で改訂されることが多からうから、およそ一義的な最適計画とでもいうべきものはおそらく決定不能というべきであろう。多分、繰り返し過程による収斂<sup>れん</sup>に似た過程で、目標と手段の対話のもと、最終案が得られるのであろう。

目標・諸与件が与えられて、既存の諸アクティビティ、および計画中あるいは進行中の諸プロジェクトとの関連において、どのような戦略を決定するかは、豊富な経験に裏付けられた直観に負うところが多いであろう。

戦略決定は、ひろく問題解決 (problem solving) とよばれる欠的過程に属すると思われるが、問題解決には大きくいて二つのアプローチがある。一つは、あらゆる可能性の全組合せを悉皆的に走査して最適解に達するいわば、アルゴリズム (algorithm) 法とでもよぶべきものと、もう一つの、この方法が事実上不可能 (時間あるいはコストがかかりすぎる、データが得られないあるいは不精確である、最適解が存在するかどうかわからない等) と考えられるとき通常採用される発見的 (heuristic) 方法である。

発見的方法とは、経験と直観にささえられていくつかの選択肢をえらびだす過程とでもいうべきであるが、最大の欠点は、えられた解決が最良のものであるかどうかの保証がないことであろう。もっとよい戦略・アクティビティの導入が可能かもしれないのである。\*

実際的には、この発見的方法を、経験と直観からときはなして、できるだけ、ア

---

\* アルゴリズムでも、何か与件手段の組の中に見落としがあるかもしれない。その場合、最適性はやはり保証されていないわけである。

ルゴリズムに近づけ、ルーティン化してゆくのが、本作業—総合開発計画のためのマニュアル作成—の目的であろう。

以下、発見的方法の指針あるいはチェック・ポイントとなりうるかとも思われる幾つかの接近を例示して参考に供したいと思うが、この部分は今後さらにつっこんだ分析と叙述がなされるべきであろう。

まず経済的な面がとりあげられよう。その空間の経済的成長に目標の重点がおかれることが多いからである。

#### (A) 国内的・国際的に比較優位が圧倒的な部門が存在する場合

自然的存在と条件に依存することが多い部門である。鉱物資源、気候・土壌等の自然条件によることの多い一次農産物(加工前の)、沿海水産資源、水力・地熱等自然のポテンシャルあるいは熱エネルギー、さらには、位置(ロケーション)の優位(島・海岸・深い港湾・飛行場適地・河港等交通に関するいわゆる立地上の優位に相当するものが多いであろう)、工業団地用の適地、観光の適地等、がこれにはいる。

こういう、自然的あるいは物理的な原因にもとづく圧倒的な比較優位は、開発計画の策定にあたってまずとりあげられるであろう。

一次農産物については、現在かりに生産がおこなわれていなくても、潜在的に優位性をもっていることも少なくない。(例えば、かつての西アフリカのコーヒー、中部アフリカの米、タイ北部のメイズ等)。

ただし、鉱産物・一次農産物の場合は、超過供給になり、価格条件に変化を来し、計画の実現にそごをきたすこともある(例えば西アフリカのコーヒー)。これら鉱産物・一次農産品の国際市場は今後、(石油は別として国際連合(社会経済理事会)およびUNCTADの場において、生産国の協調(producers' co-operation)、国際的備蓄を含む市場調整、あるいは国際的規模での工業製品との価格リンクage(indexation とよばれる)の対象となる可能性がかなりあると思われるので、その動向には十分注意すべきであろう。

水力(あるいは地熱・潮力等自然条件におう)発電については、もちろん代替的発電手段との比較(主として炭化水素燃料および石炭による火力—ディーゼル、ガス・タービンをふくむ—発電)が問題となる。相互に補完的な場合もあるが、最大の問題点は、炭化水素燃料の将来価格の予測であろう。又自国内に、水力資源と炭化水素資源とを共に有する場合には、諸資源の“真の価値”—かりにこれをシャドウ・プライスとよぶとすると—そのシャドウ・プライスの算定が一つの問題となる。炭化水素の国際価格が周知の事情によってその“真のコスト”あるいは、“真の長期



限界費用”からいじりしく乖離しており、経済計算の基礎として使用するのに適当か否かの問題があるからである。例えば、自国で、1パーレル当たりたとえば2 USドルの“コスト”で、石油を生産できたとして、計算価格として2ドルを使用すべきかあるいはいわゆる“国際価格”であるところの10ドルを使用すべきか、という問題である。今後、沖合掘さくによる炭化水素の生産量が各国において増加すると思われるだけに重要である。(この問題は、付論2「シャドウプライスについて」において詳述する)。

一般に国際価格を経済計算に使用することの可否は、炭化水素の場合ほどでなくとも、今後問題になろう。

圧倒的な比較優位を有する場合とは、必ずしも自然的・物理的条件にもとづくとはかぎらない。高質の労働力がきわめて豊富に存在する場合とか、伝統的に一定の技術が習得されている場合、等が考えられる。

(B) 自然的・物理的条件にもとづく場合のように比較優位が圧倒的でない部分の開発戦略が、一般的にいて、もっとも問題になろう。

この部分は、もっとも重要であるが、系統的な解析は困難である。すなわち、開発経済学 (development economics) とよばれている分野で、十分一致した結論に到達していない点である。

ここでは試みとして、さきのいわゆる発見的方法への一接近として、従来の開発理論における対立する論点の幾つかを二分法 (dichotomy) としてとらえ、一種のチェック・ポイントの組として考えてみてはどうであろうか。

- i) 均斉成長か不均斉成長か
- ii) 農業重点か工業重点か
- iii) 輸入代替産業か輸出振興型産業か
- iv) 採用するプロセスが労働集約的かあるいは資本・技術集約的か

均斉成長と不均斉成長の問題はあるいは不毛な問題かもしれない。経済自体は、部門間の均斉を追求しつつ常に不均斉な状態にあるというべきであろうから。

ただビッグ・プッシュによる主動産業の促進という風に理解された“不均斉”ならば、その主動産業が圧倒的な比較優位と潜在可能性をもつならば、その産業に優先度は与えられることになる。

農業か工業か、は最近の大きな問題である。農業と工業と、というのが近頃の考え方であろう。その接点に“農産工業” (agro-industry) がある。一次農産物の農村部における加工 (ときには、次の輸出振興型と結びついた) が主たるものである。

工業化に関する輸入代替型か輸出振興型かについては、後者の優位性が確立しているように思われる。

技術選択における労働集約的か資本・技術集約的か、については、通常は、労働と資本（技術集約的であると資本集約的であるから）の要素賦存の率から—あるいはシャドウ・プライスではかられたプロセスのコスト比較から—決定されるべきであろう。しかし、後進国経済において、新技術導入がもたらす二次的な効果（スピル・オーバー・エフェクト）あるいは学習効果から、当事者は技術集約的なプロセスの導入を望むことが多いのである。

#### 4. 斉合性のテスト

(1) iii) 節でのべられているように、何種類かの斉合性がある。

- i) 価値斉合性
- ii) 空間的斉合性
- iii) 時間的斉合性

上位・下位計画間の斉合性は空間的斉合性の中に含めることとする。全国計画と地域計画、個別プロジェクトとセクター計画の間の如き関係である。いわゆる先方連関と後方連関（forward linkage, backward linkage）もここにはいる。

##### 価値斉合性について

さきにも述べられているとおり、目標（値）のセットと入手可能な諸手段（資源・土地・労働・資本）との対話的な過程によって幾つかの実現可能と思われる代替的計画案がつくられる。その範囲内では、これら計画案は、目標（値）の体系と斉合的である。しかし、最終的にもう一度、本来のニーズとアスピレーションズの体系と計画案とをつけあわせてみる必要がある。本来のニーズとアスピレーションの体系に、その空間の住民の投票によるか、それはほとんど不可能であるから、政治担当者の手によって何らかの主観的ウェイトをつけてもらい、実現可能と思われるレベルが実現したときの満足度をやはり主観的に数量的に評価してもらい全体を評価することが考えられる。

〔例〕	本来の欲求の組	ウェイト	計画案が実現したときの満足度 ( $\leq 1.0$ )
	$a_1$	$b_1$	$c_1$
	$a_2$	$b_2$	$c_2$
	$a_3$	$b_3$	$c_3$
	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$
	$a_n$	$b_n$	$c_n$
		$\Sigma 100$	

$$\text{総合評価} = \begin{matrix} \{ b_i \} \\ \text{行} \\ \text{ベ} \\ \text{ク} \\ \text{ト} \\ \text{ル} \end{matrix} \begin{matrix} \{ c_i \} \\ \text{列} \\ \text{ベ} \\ \text{ク} \\ \text{ト} \\ \text{ル} \end{matrix} \leq 100$$

勿論、評価の数量的表示には、それが主観的であるということ以外にも種々な問題があるが、何らかの総合的評価を計画案に付与するのは、必要だと思われる。

というのは、個々のプロジェクトは、“内部収益率” (internal rate of return) なり、費用・便益比率 (cost/benefit ratio) なりの形で、社会的 (全体的) 経済価値の評価がなされるが、総合開発計画はその総合性の故に、経済性以外の要素がはいってくるばかりでなく、実現されるべき目標が多目標なためである。

#### 空間的斉合性

ここでは、この種の斉合性のテストとして、産業連関的手法を提唱したい。将来のある時点に関する予想的産業連関表の作成である。もちろん、現時点での産業連関的関係を出発点として。後進国では完璧な産業連関表が現時点についてすら得がたいことはよく知られている。したがってここでは、産業連関的チェックということになる。

地域総合開発計画では、その地域内の産業連関関係の表と、その国のその他地域 (集合的に一体化したり、複数地域にわけたりする) の各アクティビティが連結された一表が、国の総合計画 (上位計画) との斉合性を保証するわけである。いわゆる地域産業連関分析の手法は、少くとも手法としては確立しているから、ここには繰り返さない。\*

ある地域のある単体プロジェクト (例えば水力発電) がその国のそのセクター全体 (電力体系) に斉合的にくみいれられているかどうかのテストには、可能な場合には、例えば、そのセクターの線型計画 (プロセス・アナリシスとよばれることも

\* たとえば、今川正、地域経済論、1973

ある)がこころみられることがよくある。\*\*

この種の単体プロジェクトの上位計画との斉合性確保のために通常用いられる方法として、経済計算のさいにおけるシャドウ・プライスの使用がある。シャドウ・プライスとはよく知られているとおり、その稀少資源のその国民経済にとって真の価値を示すものであり、とくに市場価格(マーケット・プライス)が何らかの理由によって真の価値からかなり乖離している場合に、経済計算の基礎として使用される。シャドウ・プライスが、その稀少資源の国民経済にとっての真の価値を示している以上、それらを基礎とした経済計算で高い収益率を示すプロジェクトは、国民経済にとって望ましく(かりに財務的に高利得でなくとも)、その数値は、その望ましさの水準を示すものともいえる。

したがって、シャドウ・プライスの使用は、稀少資源の有効配分(最適配分であるためにはおそらく補足的な手段が必要だが)という意味において、上位計画(この場合、国民経済)の方向と、いわば自動的に斉合的であり、さらにいわば、個々のプロジェクトについての、分権的決定を可能にするものである。

ある空間の総合開発計画には、その骨格をなすいくつかの identifiable な単体プロジェクトがあることが多かる。それらに、シャドウ・プライスによる斉合性テストを行うことは、のぞましいばかりでなく、必須ともいえよう。ただしシャドウ・プライスの実際の算出法については、まだエコノミストの間に意見の一致をみない部分がある。これらについては、付論2.「シャドウ・プライスについて」を参照されたい。

#### 時間的斉合性

各単体プロジェクトの時間的継起、位相あわせ(phasing)の重要性はいくら強調してもしたりないほどである。そのずれは、限りない損失をもたらす(身近な例として、日本における成田国際空港、ソ連におけるブラック発電所とアルミニウム工場等多くの例がある)。

プロジェクト間の継起のネットワークが比較的単純である場合には、バー・チャート(棒線図)、あるいは、PERTにおいて使用されるクリティカル・パスをもとめる網の図によることも出来る。

総合開発計画におけるごとく、与件・要素が多岐にわたり、かつそのそれぞれに

---

\*\* その例は無数といってよい位あるが、たとえば、電力の実例については、Anderson, D. et al. : Optimum development of the electric power sector in Turkey - a case study in linear programming, IBRD Publications. no. XXII/144 1972 さらに、Goreaux, L. & Manne, A. S. ed : Multi-level planning : case studies in Mexico, IBRD 1973 も参照の価値がある。

不確定性がかなりあると認められる場合には、不確定性も含めた、全計画進行のコンピューターによる模擬（シミュレーション）が必要になろう。これをかりにシステム・ダイナミクスによる将来シミュレーションとなづけると、この手法は今後、問題の重要性にかんがみ、ますます開発される必要がある。<sup>\*</sup> 実際の計算には、既存の Dynamo 等のプログラムが使用されることと、とくにそのために開発されたシミュレーターをつかう場合とがあるようである。

システム・ダイナミクスによる将来シミュレーションにおいてはモデル内のループの形成次第では、総合計画におけるいわゆる空間的斉合性のテストをも行うことができる。

---

<sup>\*</sup> この実施例として、たとえばわが国では、IDC：マクロ・レベルでの対インドネシア援助効果の測定、1974. 3（企画庁） また、IFAC/IFORS Symposium, Proceedings: Systems Approaches to Developing Countries, 1973 にも、いくつかの実施例があげられている。

## 第2節 計画と資金協力との関係

### 1. 序 論

総合開発計画調査の目的が、上述の如く、開発途上国の経済・社会の発展のためのストラテジ（開発戦略）の探究と、その開発戦略を効率的に実施するためのプロジェクトの選択にある以上、かく選択されたプロジェクトが、その具体化をめざす投資（それが国内貯蓄に基づくものであれ、国際的な資金協力で依存するものであれ）の対象として、充分価値あるものでなければならない。

計画のための計画、調査のための調査ではなく、何人によっても（もっとも保守的な観点にたつ金融機関においても）、当該国の経済・社会の発展のために必要不可欠のものとしてプライオリティーが与えられるプロジェクトを発掘し、その早期の実現を期し得る計画であり、調査であるべきである。

この意味において、開発途上国に対する開発援助を担当している資金協力機関のプロジェクト援助に際しての検討段階を通じて、総合開発計画の位置づけを行ない、当該計画ないし調査の資金協力との関連を追求し、そのあるべき姿を探ることとする。

### 2. プロジェクト・サイクル

開発プロジェクトの生成・実現・運営という各段階を資金協力機関ではプロジェクト・サイクルと称することが多い。

世銀流に言えば、Identification（確認＝選定）、Preparation（準備）、Appraisal（融資適格性の審査）、Supervision（建設・運営の監理）の4段階からなるこのプロジェクト・サイクルは(註)、資金協力機関の投融資事務の手順として、各段階を夫々独立のものとするのではなく、前の段階では次の段階における検討を前提とし、後の段階では前の段階の結果を如何に受けとめ、対処するかという有機的な関連において、より効率的なプロジェクトの実現をはかろうとするものであり、また、かく実現されたプロジェクトの結果から、新たなプロジェクト選択・実施の手法を生

(註) このプロジェクト・サイクルの各段階は、あくまで資金協力機関としての立場からみたプロジェクトの実現過程であり、また、この4段階のすべてを資金協力機関が主体的に実施しているものでもない。即ち、プロジェクトの資金協力機関による確認以前の段階に、プロジェクト実施者による開発計画の策定があり、プロジェクトの準備は、本来プロジェクト実施者により進められるものであり、プロジェクトの監理は、プロジェクト実施者の行なう建設・運営を資金協力者として監理するものだからである。

み出そうとするものである。

#### (1) プロジェクトの確認

このプロジェクト・サイクルの最初の「プロジェクトの確認」の段階において、総合開発計画は先ずその妥当性をチェックされることとなる。

当該国の経済・社会の発展のために最適の計画であるか？

即ち当該国の事情と国民のニーズを十分にふまえた開発戦略に基づいて作成された計画か否か、当該部門ないし当該地域のプライオリティー如何、プロジェクトの選択基準は？ またその開発波及効果はどのように考えたか一等が、既往の計画と実績との対比、将来の展望、他部門、他地域、他プロジェクトとの斉合性、さらには実施機関の意欲と能力等との関連において検討されるのである。

あらゆる可能性のチェックと代替案との比較衡量とを信頼しうる数値と手法に基づいて体系的、論理的に行なった結果の計画であるか否かは、プロジェクトの確認につづくプロジェクトの準備、さらには審査の段階にスムーズに移行しうるか否かの鍵となる。杜撰な計画である限り資金協力機関はそれを融資対象候補プロジェクトとして認めないであろうし、仮に何等かの事情で候補プロジェクトとしてリスト・アップされたとしても、その後の段階における計画の再検討、変更、留保等の事態を招来することとなるからである。

#### (2) プロジェクトの準備

総合開発計画中のプロジェクトは、その選択が妥当と判断されると、その開発のプライオリティーに則して実施に移されることとなる。

資金協力機関の立場でいえば、融資対象候補プロジェクトとしてリスト・アップすること（パイプ・ラインに入れるということもある）になり、プロジェクト・サイクルの第2段階である「プロジェクトの準備」の段階に入るのである。

プロジェクトのフィージビリティ（実現可能性）の検討および実施計画の作成というこの準備の段階においては、まず、総合開発計画中における当該プロジェクトの位置づけから出発し、その目的を達成するための技術（規模・仕様・施工方式等）、資金（工事費およびその調達）、実施者（施工・運営）、効果（需給・採算性、経済的社会的効果）等についての詳細な分析・検討を行なった上、最も合理的な当該プロジェクトの実施計画を樹てることとなるのであるが、この最終的に立案された実施計画は、総合開発計画および関連プロジェクトとの間に充分整合性が確保されていなければならない、次の段階である資金協力機関の行なうプロジェクトの審査に充分応答し得るものでなければならない。

このため、プロジェクトの準備には非常に多くの時間を要し、また、前述の如く、本来、事業実施者の責任によって進められるものであるが、通常コンサルタントを雇用して実施せしめているので、その費用も可成りな額となる。（世銀等では、必要な場合には Piggyback Loan ないし、Preparation Loan という制度によって、このコンサルタント雇用に要する費用を融資している。）

### (3) プロジェクトの審査

資金協力機関の行なう「プロジェクトの審査」とは、プロジェクト実施者より提出された当該プロジェクトの事業実施計画の内容とその作成の基礎をなすフィージビリティ・スタディーの結果を分析、整理して、当該機関の融資適格性の基準に合致しているか否かを評価し、プロジェクトの計画および実施上の問題点の抽出とその是正策の提案を行ない、最終的に融資の可否を判断すると共に、融資に際しての条件を決定するものである。

審査は、当該プロジェクトの必要性（当該国事情、開発戦略、国家経済社会開発計画、地域別、セクター別の需給分析および開発計画、それら諸計画中の当該プロジェクトの位置づけ、プライオリティー、当該プロジェクト開発に対する当該国政府の支援体制等）および当該プロジェクト実施計画の妥当性（立地条件＝生産・消費・施工面等、設計＝規模・仕様・生産技術等、施工＝施工方式・施工主体・資材役務の調達・工程等、建設費＝積算基礎・内貨外貨の分類・資金調達、運営＝運営方式・運営主体・原材料・労働力・採算性・資金繰り等、開発効果＝国民経済的效果・社会的効果等）に関して、プロジェクトのすべての局面についての決定ないし判断理由を資金協力機関の経験に基づき、技術的実現可能性と経済的健全性および社会的妥当性の観点から（世銀流に言えば、技術面・経済面・商業面・金融面・経営面・組織面について）可能な限りの定量的な費用・便益の分析手法を採用して、代替案を勘案しながら、体系的に再検討するという方法によって行なわれる。

審査の途中あるいは結果として、当該プロジェクトの事業計画の修正を行なう必要が生じた場合には、資金協力機関は当該事業実施者ないし当該国政府と具体的な解決策を協議し、これが合意に達すると、借入者（当該国政府ないし事業実施者）との間で借款協定書の調印・取りかわしがなされ、所定の手続きを経て、当該借款協定が発効し、プロジェクトはその実施段階に入り、プロジェクト・サイクルとしては、次の監理の段階に移ることとなる。

### (4) プロジェクトの監理

開発プロジェクトは、その工事が無事終了し、所期の効果が実現するところにそ



の意義がある。プロジェクトの計画が如何に緊急・適切なものと判断されても、計画通りの実施がなければその目的の達成はおぼつかない。

プロジェクトの監理、はその意味において資金協力機関にとっては極めて重要な段階であり、プロジェクトのフォロー・アップおよびポスト・エバリュエーションを通して、その建設・運営状況をチェックする必要がある。

前者は、当該プロジェクトの建設過程における財、サービスの調達の適正を確保すると共に、工事の進捗状況を常時把握して状況変化に対応する適切な措置を講ずる等を目的とし、後者は、工事完成後に予定された効果が実現しているか否かを調査し、問題があればその原因の探究と解決の処方箋の作成を行なって、当該プロジェクトの目的を達成せしめるところに狙いがある。

また、資金協力機関はこの監理という段階を通じて、単に当該プロジェクトの計画と実施との間に生ずる乖離の問題のみでなく、当該国の開発戦略における理想と現実、総合開発計画の計画と実行、関連他プロジェクトの計画と実施との間における乖離等について、多くの示唆をうけることとなる。この経験の積み重ねこそ資金協力機関にとっては極めて貴重な資産であり、どの国にはどのような問題が生じやすいか、かかるプロジェクトはどこに重点を置き、如何なる手法を用いてプロジェクトの確認ないし審査をなすべきか、プロジェクトの準備を担当すべきコンサルタントの選定ないし Terms of Reference は如何にあるべきか等々、プロジェクト・サイクルの全段階に亘る新たな know-how の蓄積となるものである。

### 3. 総合開発計画ないし計画調査のあり方

#### ——資金協力との関連において——

既にみてきた如く、プロジェクト援助の場合には、プロジェクト・サイクルの各段階毎に、当該プロジェクトの総合開発計画における位置づけが繰返し検討される。

プロジェクトの必要性とその内容の妥当性との問題を各段階毎に焦点を移し、角度を変えて行なわれるこの検討過程において、常に重点が置かれるのは、ニーズとの斉合性であり代替案との比較衡量である。

当該国全体として、あるいは、ある地域の、ないし、あるセクターの経済的・社会的ニーズを如何に把握するか、そして、そのニーズに対応するもっとも適切なプロジェクトを如何に選定し、さらに如何に当該プロジェクトの内容を必要にして充分な範囲に特化し得るかにより、プロジェクトの成否は分れるのである。

総合開発計画、それは資金協力機関の検討開始以前に存在すべきものであり、そ

れなくしてはプロジェクトの確認に始まるプロジェクト・サイクルにおける検討は本来なし得ないものである。換言すれば総合開発計画に基づかないプロジェクト援助はありえず、また、プロジェクトの発掘、選定に役立たない総合開発計画調査は無意義であると称しても過言ではなからう。

この意味で、資金協力機関がそのプロジェクト・サイクルの各段階において、総合開発計画とプロジェクトの関連を重視すると同様に、総合開発計画調査においても、このプロジェクト・サイクルの各段階の検討に耐えうるだけの内容をもつことが望まれるのである。

それはまた、総合開発計画調査が、ただ、途上国の要請に基づく調査として、その開発計画の実現のために予定されるプロジェクトのその後の展開と無関係に行なわれるのではなく、あくまで当該開発計画の実現を前提として、次の段階への円滑な移行を目的とした調査であらねばならないのであり、さらには、如何なる国のどの総合開発計画を調査の対象とするかということについても、その後続く当該開発計画の実現への支援まで考慮に入れた計画的な選定を行なうべきであると考え。

このような合目的な総合開発計画調査であれば、途上国側においても当該計画を基礎として、次の段階のより詳細な、より具体的な計画を策定し、予定されるプロジェクトの実現への目論みを樹てることが出来ることとなり、たとえ、当該プロジェクトに対する我が国からの資金協力が、何等かの事情でなし得なかったとしても、国際機関あるいは他の二国間ベースの資金協力の対象となり得ることとなって、我が国の実施した総合開発計画調査の意義は大いに評価されることとなるのである。

最近、開発途上国への援助のあり方について、特に援助の計画化ということが強調されている。それは、我が国の援助が計画性に欠け、途上国側の要請に応じてその都度受動的に援助の方式、プロジェクト、金額、条件等を決めている現状を改め、経済協力という1970年代の課題に積極的に取組み、計画的に、援助総額の設定とその地域別・国別の配分等をはかるうとするものであり、援助行政の一元化、援助実施機関の業務分野の調整をも予定しているものである。

その方向は正しいが、当面もっとも必要とするのは、限られた国家予算による合目的な援助である。総合開発計画の調査からプロジェクトの実施に至るまでの一貫した技術協力であり、資金協力である。プロジェクト・サイクルの各段階に相応した計画的な援助が一日も早く実現出来ることを望んでやまない。

### 第3節 総合開発計画調査の実施方法

広範で多岐にわたる配慮が必要とされる総合開発計画調査を実施するにあたっては、通常のフィービリティ調査以上に、その準備に慎重を期する必要がある。即ち、当該調査の対象地域を、どの様に規定するかが、先ず第一の重要な事項である。当該対象地域が、地理的、経済的、社会学的に、どの様な特徴、特色をもつものであり、それぞれの観点からどの様に当該地域が一つの、或いは複数の有意な連続性、有機的因果関係を内包するものとして把握しうるのかが最初の課題ということが出来るだろう。このためには、対象地域のアイデンティフィケーションに、先ず出来る限りの努力を払うべきであろう。通常の単体プロジェクトの技術的なフィービリティ調査の場合は、対象が物理的に規定される場合が多いが、地域総合開発計画の調査にあたっては、これが明示されることが難しいというし、また、行政区画とか、地理的に（例えば流域全体の総合開発のような例では）、その境界が明示されるとしても、社会学的、経済的にその境界を越えて、種々の人間活動が往来し、しかもそれが無視しえない場合が多いからである。ことに、地域経済という概念は、従来、経済学的にも明確な概念規定が行なわれていないと考えられるし従って、発展途上国自身においても、要請を行なう当該地域の把握が必ずしも充分でないと考えられるためである。

従って、先ず、調査の本格的実施にあたる以前の段階で、対象の把握のための事前現地調査を行ない、当該国政府及び担当機関と十分な意見の交換を行ない、相手側の意向の把握、理解に努めることが非常に重要である。事前の現地調査及び資料の収集をベースにして、調査全体をどの様に行なうのかのフレームワークを早期に作成し、調査の基本的アプローチをどの様にするのか、調査対象分野をどの様に決定するのか、必要なデータは何か、又、報告書骨子はどのようにするのかといった調査に必要な基本的諸事項を、出来るだけ早期に決定しうるような措置を講ずる必要があるだろう。そして、これらに基づいて、最終報告書の概略が少なくとも現地における本格的な調査が終了した段階で作成しうるように、諸準備、諸調査が行なわれねばならない。このため、準備、及び調査の各段階で行なうべき事柄を順次述べると以下の様になるう。

#### (1) 事前準備

##### (1)―(i)国内での準備（その一）

要請が行なわれた段階では、先ず当該国の国家開発計画書入手することが必要である。通常この計画書は、全体計画書と、セクター別にプロジェクトを配列した計画書と、地域別にこれらを並べかえたものの3つの分冊からなるものがしばしばみられるので、この3分冊を収集することが必要である。そして当該地域に locate するプロジェクトに関するフィージビリティ調査の報告書を含め、当該地域に関連すると思われる諸報告書、データをも併せて収集すると共に、当該地域に関連した人々からのヒアリングをあわせて行なう。一方で、日本の経済協力の実績、将来の可能性等のチェックも行なう。こうしたロジスティックスの一方で、調査団長の早期決定を行なうよう諸準備を進める必要がある。これは、後述するように調査のフレーム・ワーク、基本的なアプローチの決定等、重要部分について調査団長が決定しなければならない事柄が多いし、又団長そのものの力量を十二分に発揮させるためにも必要なことである。また一方、団長を助けるためのリサーチ・コーディネーターも団長の決定と同時に決定しうるように措置を講ずる必要がある。リサーチ・コーディネーターは、団長と共に調査の全責任を負うものであり、数々の重要事項決定のための諸情報の収集、諸交渉に当たらねばならず、又、一方、調査全体のフレームの作成にも参画しなければならないからである。（このリサーチ・コーディネーターには、出来る限り、JICA職員があたるべきで、JICA自身もそのような職員養成に意を注がねばなるまい）。団長及びリサーチ・コーディネーター（以下、コーディネーターと呼ぶ）が決定されれば両者による収集資料のスタディを行ない事前現地調査にコーディネーターを派遣する準備を行なわねばならない。

この段階における収集資料のスタディは、当該地域をアイデンティファイすることを目標に「国家と地域」といった観点から地域概念をうきぼりにしようとするのである。この為、国家開発計画の目標の検証をまず行なわねばならない。社会は種々の要素から成立しているが、通常よく言われる政治的要素、経済的要素、社会的要素、文化教育的要素の4つに大別し、それぞれの分野での開発目標がインテグレートされて開発目標として把握されている。このため、これらのそれぞれの分野における目標を、どの様にインテグレートした結果として国家開発目標が出来上がっているのかを、出来るだけ計量的（目標間の補完性、競合性、トレードオフ等）に把握しようと努力することが必要であろう。通常開発目標として挙げられるものについては、価値判断レベルの問題として処理されるか、或いは「政治的」という表現でアブリアリな条件として不問に付される場合が多いが、意外に計量化しうる範囲が存するのではないかと考えられるためである。また、こうした計量化のプロセ

スなり結果なりを明示的に示すことには問題が多いとされるため、公表することは避けるとしても、こうした計量化への努力は、価値判断そのものをより明確に理解しうるための有益な手段となりうると考えられる。勿論このような作業は現時点では方法論的にも種々の問題があるし、困難な作業であろうが、いくつかの試験的試みもなされていることを考えれば、何らかの工夫の道はあろうと思われる。重要なことは、いわゆる「名人芸」に偏することなく客観的にかつ、名人以外の人にもテストしうるような方法論を用いることであり、このためには価値判断そのものも出来る範囲で論理化する必要が生じるだろう。こうした過程で次第に明らかにされうる国家開発目標に照らして、地域そのものの開発が、どのような役割を果たすものとして考えられているのかを明らかにせねばならない。つまり合目的な地域の役割を「開発目標」のレベルで明らかにすることである。（この際地域開発の検証を行なうにあたって国家開発目標の検証の際用いた同じ方法論を適用して分析を試みる事が出来る。）

次には国家レベルにおける全体計画、セクター計画、地域計画の3者間のコンシステンシーのチェックを行ない、これにあわせて地域レベルでのセクターと他地域との比較を行なって当該地域の特徴を明らかにせねばならない。またこの時、国家レベルのセクター計画、地域計画を、地域レベルのセクター、地域比較優位と対比させ、それぞれのもつ地域レベルでの特色、コンシステンシーをも明らかにする手順が必要であろう。こうした手順、手続きをフォローしてゆく過程で地域と国家の経済的な関係が次第に明示的になりえようし、地域の持つ国家ニーズ達成のための役割を把握しうるようになる。又、この段階において不明な点とか、不足資料等をリストアップしうるようになる。

こうした作業を通じて、先発現地調査にあたるコーディネーターのスケジュール、現地調査の内容、本調査団の派遣時期の目途等を順次決定し、併せてコーディネーターの現地におけるクwestionnaireの作成等を行なう。先発現地調査は、本調査のフレームワークの確定、当該地域のアイデンティフィケーションに重要な役割を果たすことになるので、その為の準備も慎重を期さねばならない。

#### (1)―(ii)先発現地調査

先発現地調査で行なうべき事柄は、④既存統計、データの入手、⑤当該地域に存在する種々のプロジェクトに関する報告書の入手（調査実施者の国籍を問わず）、⑥現地における国家レベル、地域レベル双方での行政機関、実施機関、関連する民間企業のリストを作成すること、⑦相手側当事者との討議等である。このうち④に

については、前の段階において検討した国家開発計画全体のコンシステンシーの問題、地域選定の考え方（地域間比較優位を当該国自身がどう考えているのか）、当該地域開発のターゲットがどの様に考えられておりその計量化の為には如何なる方向、方法がありうるのか、いわゆる地域ニーズ（地域自体のニーズ及び国家ニーズの中で地域がどの様な役割を果たしうるのかの双方の観点から）をどの様に把握すべきか、当該地域に対する日本を含めて諸外国はどの様な関係、コンタクトを持っているのか等について、相手側との詳細な討論を行ない、調査対象地域の明確化に資しうる情報の収集に努める。又同時に、相手側における地域開発担当機関として、しばしば、各省横断的な機構、組織が編成され、それが実際の開発政策なり実施に大きな影響力を持っている場合があるため、これら既存組織以外に設立されている組織の動向及び意図等を充分把握しておく必要がある。

#### (1)一(iii)国内での準備（その二）及び調査計画の作成

先発現地調査において収集した情報及び資料に基づいて当該調査対象地域の最終的なアイデンティフィケーションを行なわねばならない。これは、具体的には、④地域ニーズの計量的スペシフィケーションを可能な限り行なうこと。⑤地域の日本、諸外国の関係の明確化、⑥既存プロジェクトの確認、④補完的調整的役割を果たしうるようなプロジェクト(群)のリストアップ、⑤当該地域の開発ポテンシャルの推定を内容とするものである。このうち、⑥及び④については、当該地域の開発目標に照らして、成長志向型（効率性基準偏向型）のプロジェクト（或いはsub-region）であるのか、社会正義志向型（所得再分配偏向型）のプロジェクト（或いはsub-region）であるのかを区別して考えておく必要があるだろう。（というのはそれらの具体的な進捗を図ろうとする際に、その方策、手段は異なったものになることが予想されるためである。）そして次には本調査にあたっての基本的なアプローチをどの様にするのかを決定せねばならない。これは、相手側の開発目標に沿った形でどの様なアプローチで調査を行なうのが最も合目的か、調査全体をどの様な哲学、方法論でまとめ上げるのが良いか等の基本方針を作成するものである。この基本アプローチの決定に基づいて、次には調査が必要な分野の決定が行なわれるのであるからその重要性は明らかである。調査分野の決定にあたっては、セクター別、或いはサブセクター別にどの様な専門家が必要であるのかを検討することになるが、その過程で、単にフィジカルな側面にのみ偏るのではなく、法律、行政、社会学、組織といった側面を分析する専門家を、どの様に組込むかをも併せて考えなければならない。この必要専門分野の検討と共に、各分野における専門家の現地における

調査についての Terms of Reference (T/R) を明確にしなければならない。

従来からこの各専門家に対する T/R が不明確であるとの批判もあり、総合開発調査のように内容が多岐にわたるもの場合には、特に T/R の明確化が必要とされているので、具体的、個別的な T/R を準備する必要がある。このためには基本的には、政府の内部において各担当省の間で、総合調査における各省の Scope of Work (S/W) が明確化される必要があり、同時に各省と JICA の間と、JICA と調査団の間も明確にその守備範囲を確定する必要がある。こうした調査関係者、関係機関の間の相互依存関係、協調関係の実体の明確化が効率的調査実施にとって必要不可欠な条件であろう。政府ベースで調査を行なう際に、しばしば指摘される欠陥の一つに、こうした S/W が不明確なままで実施機関、コンサルタントに流されるため、末端でその矛盾が表面化しその改善が非常に困難な状況に追い込まれることである。従って対象が難しい仕事であればある程、こうした関係者の間の協力関係を明確にする努力が必要とされよう。

各専門家の T/R の明確化、現地調査のスケジュールの作成（これは各専門家別に作成するのが望ましい。）及び相手側カウンターパート（或いは機関）のリストの作成等を背景にしながら調査団々員の人選を行ない、各専門家の個人的な権限と責任を明確にし、各人がそれぞれの領域で十二分に力量を発揮しうる体制の整備をはかることが良い調査を行なうためには必要である。

調査団員のソースとして従来から考えられているものは、政府、地方公共団体の公務員、公社公団の職員、民間コンサルタント等である。これらのソースから選ばれた調査団員が、しばしば、当該調査とは、それまで何の関係もなかった人であったり、調査という仕事そのものが全くの初経験であるといったケースがしばしばあり、国際的にも、折にふれ批判の対象になってきた。効率的に合目的な調査を行なうには、こうしたバック・グラウンドが不十分な人々が調査団員として選ばれることは最適でないことは言うまでもないし、望ましいことでは決してない。

本来の目的を達成しうる調査団員を選出するには、現状では種々の制約があるだろうが、当該国、当該地域に豊富な経験と、知識を有する外国人、現地人コンサルタントの活用も検討してみる必要があるだろう。

調査団員として決定された人々は、現地調査に出発する以前に収集資料を充分研究し、それぞれの分野における現地でのアクティビティの把握に努めねばならない。また、調査団員相互の間での討議を通じて、調査の基本的アプローチを周知しうるような便宜を図ると共に、各分野に分割された後に残る学際的要素（或いは逆

に学際的要素を先ず洗い出し、その後各分野に分割する場合もあるかも知れないが)を、調査団全体としてどの様に扱うのかも併せて討議しておかねばならない。個別 T/R の作成を進めれば進める程、この学際的要素は明示的に浮かんでくるわけであるから、その扱いをはっきり決めておかなければ片手落ちの調査しか出来ないことになる。

こうした事前研究を経て、調査団全体として、必要なデータ、情報をリストアップし(或いはクエスチョネアーを作成し)その間の重複、欠落をチェックし、現地調査出発前に相手側に送付しておくことが重要である。

また一方、ロジスティック・サポートの一環として、調査の基本的アプローチ、調査団の編成、現地における調査活動日程等、出来るだけ詳細に記述したものを事前に相手側に送付し、何をどの様にやろうとしているのかを相手側に周知せしめることも非常に重要である。しばしば、このことが十分に理解されないため、相手側に受入れ体制、準備を充分に行なわしめえない例に遭遇するし、場合によっては、誤解をも生じさせかねないからである。

また、調査団は事前のスタディの結果、出発前に予め報告書のスケルトンを作成しておくことが望ましい。勿論、このスケルトンは調査活動なり、その後の進展にワクを課するものではなく逆に現地調査の効率的な進行を促すための具体的指針となりうるものである。現地調査の結果、当初に考えた内容と異なりスケルトンの内容変更を行なうことは十分に予想しうるどころであり、また、現実によりうるだろうが、そういった場合にも、事前にこうしたスケルトンを作成したことが無意味に終るものではありえない。

## (2) 現地調査

### (2)一(i)当該地域アクティビティの把握

現地調査は前の段階で検討した「国家と地域の相関々係、の確認から始められる。政策目標レベルでの国家と地域の比較、国家内の他地域との比較検討等、事前準備段階で考察した内容を再確認、チェックし、地域ニーズを確認することが先ず必要である。この地域ニーズの把握には、4つの社会構成要素(政治、経済、社会、文化)間のトレードオフ率、補完率等を仮設的にいくつかのケースについて計量化することは可能であろう。また、各個別目標の内容を出来るだけ計量的に把握することも重要である。例えば政治的安定という目標については、政権交代回数、政治的デモ、政治犯の数等をどの程度の低い数字に押さえるのかといった捉え方で、経済成長の場合は周知の成長率、所得創出数、経済安定では、リセッションの数、幅の



最小化、文化セクターでは識字率の目標パーセンテージ、新聞発行部数の数量、社会セクターでは所得不平等度、乳児死亡率、出生率、人口移動数等計量化した形で具体的に把握することは可能であろう。これら政策目標を具体的に把握することによって当該地域のニーズをより明確に理解しうるところとなる。

次には地域アクティビティの現状把握のために既存プロジェクトの評価、既存インフラストラクチャーの評価、行政、法律、組織、経営能力の評価を行ない、同時に、財政資金のフロー、金融事情の評価を行ない、社会制度、文化的な特徴等の把握を行なわねばならない。また一方で、事前に準備したクエスチョネアーに基づいて、種々のデータを収集し、それらデータ間のコンシステンシーをチェックし、データと現実との乖離をチェックする必要がある。またデータが存在しない場合は、関連データから必要なデータに作り上げる努力も必要になるだろう。こうして収集し、作成したデータは基本データ集としてまとめ上げておく必要がある。これは後に述べるシャドープライシングの手続きが必要になった場合にも利用しうることからである。これらの基本データ集には、自然条件（地理、気象、天然賦存資源、人口等）文化、歴史条件（人種、宗教、言語、風俗習慣、土地所有、農村対都市の構造、経済開発阻害要件）社会的条件（文盲率、就学率、医療福祉制度、住宅制度）政治的条件（政権基盤、議会制度、政党、行政組織、外交姿勢）人的資源（労働人口、就学構造、労働の質、賃金構造、雇用形態、労組、労働政策）経済条件（成長率、規模、景気変動、物価上昇、産業構造、所得水準、国家、地方財政収支、財政金融政策、貿易及び国際収支、援助外国投資）等に関するものを収録しておくべきであろう。この際、基本データ集としてはその各分野を通じて、精度を出来るだけ整えたものであることが望ましい。（勿論個別具体的な目的のためには更に詳細なデータが必要になることは言うまでもないが、それらはその都度準備されねばならない。）これらのデータは、先ず当該国家レベルのものを集め、出来れば地域レベルについても収録出来ればなお一層望ましい。

このデータ集と、地域における各分野別の調査をあわせて、地域アクティビティ全体の把握を行ない、現状におけるそれらアクティビティが地域開発ニーズ、目標に対して、どの程度の貢献を行なっているのかを把握する必要があるだろう。これは、現状のアクティビティをそのまま続けるとすると、目標と現実達成度との間に、どの程度の開きが生じうるものかを予測しうるところとなるからであり、また、達成度を高めるためには、今後どの程度の努力が必要とされるのかも示しうることになるからである。

## (2)一(ii)当該地域の開発ポテンシャルの把握

現在における地域アクティビティレベルの把握を行なった後には、開発目標に向けて、どのような具体的開発戦略がありうるのかを考察するのが次のステップとなる。これは言い換えれば、地域開発ポテンシャルを具体的に把握するステップということが出来よう。このためには、まず、現存する個別プロジェクトのそれぞれを、より viable にする為の、或いは、地域開発目標に対して、より合目的な結果を生ぜしめうるような具体的な手段を考察することである。これらの手段、方法は、工学的なそれになるかも知れないし、組織的な方策となりうるかも知れない。（例えば、工学的理由で完全操業、最適操業が達成されていない場合もあろうし、また組織的、行政的な理由でそうになっていない場合もあろう。）これらの具体的な諸方策を既存プロジェクト群についてまとめ挙げ、リストアップしておく必要がある。

またさらに視点をかえて、当該地域におけるエコノミック・ファクター・エンドウメント（賦存経済資源）のチェックを行なうことも必要である。未利用経済資源が手をつけられないままに放置されている例も、発展途上国ではしばしば見られるケースがあると考えられるためである。（途上国の例では、社会的、文化的な制約条件によって、これら未利用経済資源が存在する場合も多い。ことに、人的資源については、習慣、風俗的理由でこれらの完全利用が阻げられていたり、低い生産性にとじ込められているケースはよく知られるところである。）この観点から賦存資源を見直し、それらの利用、高度利用をはかるといって将来開発可能なプロジェクトを発掘しリストアップしておくことは重要である。

また、既存プロジェクト群については、それらが種々の理由によって、各個別々に進行しているケースがよく見られる。これらのプロジェクト群の全体の効率性を上昇せしめうるような補完的調整プロジェクトが不在であったり、またこれらプロジェクトの設計能力、設備能力レベル以下の稼働率しか達成せしめないような社会的間接資本の不足状況がしばしばみられる。このため、プロジェクト間の補完性を増し、お互いの連鎖効果（リンケージエフェクト）を増強させうるようなプロジェクト及びインフラストラクチャー・プロジェクトを発掘、アイデンティファイすることも極めて重要なことである。同時に、所得配分的な観点から当該地域が重点サブ地域 (Sub-region) として取挙げている地域の問題点については、社会正義実現のための再分配効果の大きいプロジェクトや、方策にどのようなものがありうるのかといった意味で、或いは、環境破壊、公害とかいったものに対する対策という意味でのプリヴェンティブな諸方策 (Preventive Measures) を見つけ出すことも重要であ

ろう。

またこれらの将来プロジェクトの発掘、今後の対策を考える上で、特に重要な側面として看過出来ないのは、インスティテューショナルな要素である。工学的、経済的、物理的にはフィージブルな方策であっても、住民の生活意識、生活パターンから極端にはなれたものは受入れ難いこととなろう。（これは、発展途上国における外国進出企業に対する反感の問題、ナショナリズムの極端な高揚等の例をみれば明らかであろう。）開発そのものが、意図するとなしにかかわらず、インタシブルな種々のインパクトを与えつづけることになるわけであるから、そうした側面を事前に十分に把握しておく必要がある。いわゆる合理性基準、効率性基準を、どの程度現地サイドが吸収しうるのかといった意味での現地の能力の正確な把握なくしては、真の意味の実現可能解は得られないからである。このためには、現実の調査段階で、相手方とのフランクな意見交換を行なうことは言うに及ばず、出来れば、調査の一部に関して、現地コンサルタントを活用するといった、（或いは、現地、当該地域に関して長い経験と深い知識を有する外国人コンサルタントであっても良いが、それらを活用するといった）思いきった積極的な手段の実用化を考慮してみる必要があるだろうし、また、少なくとも、現地における日本側の調査期間そのものも長期化させる必要があるだろう。

その他、このインスティテューショナルな側面のチェックには、現地の行政組織の能力、経営能力、法律の効力といったもののチェックが含まれるだろう。インスティテューショナルドローバックス (institutional draw-backs) と呼ばれるものの中には、これらに加えて社会制度的なものも含まれている。これらの調査分析は、極めて難しいものであろうが、少なくとも当該プロジェクトに対する阻害要因的なものは先ずチェックしうるわけであるし、それらをリスト・アップし、因果関係で結びうるものと、全くの不連続個別事象とを分類することは可能であろう。前者については、直接的、間接的な対策手段が考えられようし、（これは逆に言えばそれら非経済要因の経済要因に対するアクセシビリティ (accessibility) と呼ぶことが出来よう）、この対策手段をリストアップしておくことが重要であろう。

また、将来プロジェクト群のアイデンティフィケーションにあたっては、必ずいくつものものについて、調査不十分なものがチェックされうるだろう。これらは、この調査終了後に、新たな優良プロジェクトとしてリストアップされることとなろうし、それらはまた、将来のわが国の技術協力対象案件ともなりうるわけでもあるから、相手側に明示するとともに、援助対象候補案件として日本側にも提示する必

要がある。

これらの諸調査——④個別既存プロジェクト群の欠陥是生のための調査，⑤賦存資源将来プロジェクトの発掘調査，⑥非経済要因の調査——の結果，当該調査対象地域にとって，今後開発のリーディングセクター，戦略セクターとなりうるもの，或いは開発の中心地域となりうるサブ・リージョン (sub-region) の選定が可能となりえよう。これはいわば，地域開発ニーズにとって，最も貢献度（直接的なそれと，間接的なその双方の和として考えられる貢献度）の高いセクターなり，地域を選定することであり，以後の作業は，このセクターなり，地域と地域開発目標，ニーズとの間の問題として考察をすすめるべきであろう。

戦略地域，セクターが選定されれば，それらの実施に必要な資金に関する調査を行なわねばならない。また一方で，それら戦略地域，セクターにおける担当機関（公共セクター，民間セクター）の割り振り等も行なわねばならない。また，この戦略を実施してゆく上での時間的斉合性の問題をも考慮してゆかねばならないであろう。

必要資金の算出には，将来プロジェクト群，個別既存プロジェクト群等の所要資金の見積りを足し上げるのも一方法だろうが，マクロなレベルの開発ターゲット達成に必要な投資額の算出といったやり方も考えられるだろう。いづれにせよ，この両者の間にあまり大きな差が生じては意味のないところとなろうから目的達成に必要な最適な投資額を算定することになるだろう。（マイクロなものの積み上げは，開発プロジェクトの全容が明示され難いから困難を伴うであろうから，マクロに決定の方がベターと思われる。） 所要資金，所要投資額が見込まれば，一方でそれらの資金ソースに関するスタディを行なわねばならない。世銀，アジア開発銀行等の国際融資機関による融資可能性，関心の有無，国内における融資の可能性，バイラテラルな援助機関によるグラント，ローンの可能性，民間による融資の可能性等の概略を把握しておかねばならない。日本による融資可能性等もあわせて考慮に入れるべきであろう。また，当該国内での融資政策全般についても考慮しておく必要がある。一方で，当該地域が，どの程度まで対外（外国及び国内の他地域，国家）的な借款に耐えうるのかといった調査も行なっておく必要がある。（この結果如何によっては，所要投資額の額を少なくする必要が生じるかも知れない。） 現実には発展途上国の多くは，プロジェクトベースであれ，プログラムベースであれ，数多くの国際機関からのグラント，ローンによる資金援助によって開発をすすめているわけであるから，それらの当該地域における実態と相俟って，将来の開発

のための融資可能性をも把握しておくことは、地域総合開発計画全体にとっても極めて重要である。

一般にはそれら融資機関のプロジェクトに対する融資は当該プロジェクトの内容が、相当詳細になった後に、はじめて審査を行ない融資の可否を決定する手順になるため、全体計画の段階で、これらを見通すことは極めて困難とも言うるが、見方を変えれば、プロジェクトのバックグラウンドは、こうした全体計画を明確にすることによって明らかになりうるわけであるし、プロジェクトの当該地域にとっての存在意義、相対的重要度も明確化、具体化するわけであるから、むしろ、融資を促しうる諸条件を整備していることになる。

また、これら所要資金の算出を、マイクロなプロジェクトレベルのもの積上げによる場合とか、或いは開発所要資金全体でなくとも、その一部、（あるいはあるいくつかのプロジェクトについて）を国際融資機関に依存しようとする際には、それら融資機関の提示する条件に合致しうるような諸準備を行なわねばならないことから、プロジェクトの事前評価の方法についても然るべき配慮をしておくことが望ましい。

これは、先にも述べた国際融資機関が、最近ことに、プロジェクトのもつ社会的経済的重要度に極めて大きなウェイトを置いた考え方をしており、そのためテストなり、方法論なりが種々の形で考案されつつあるからである。つまり、社会的費用便益分析（SCB分析）テストの背景にある思想は、利用可能な資金の合理的配分を目指すには、社会的経済的な貢献度の大きいプロジェクトを順番にならべて、大きい順にその手持資金を用いてゆくという考え方でもあるのだから、これは、地域総合開発計画全体の所要資金の合理的な配分計画の考え方とも一致しうるものであろう。従って、SCB分析はそうした考え方でプロジェクトの配列なり時間的なスケジューリングなりを行なうことを要求しているので、プロジェクト、ことに、公共セクター・プロジェクトに関しては、十分な配慮をもって準備を行なう必要があるだろう。

公共セクターが、当該地域経済全般に対して、どの程度のコントロール・エリア（Control area）を持っているのかは、地域によって、国によってまちまちであろう。従って、政府と民間の経済的なつながりや、その間の領域の配分はケース・バイ・ケースで、オプティマムなものを捜さなくてはならないが、一般には、調査団としては政府の直接関与する公共セクターの役割割り及び、政府の行政指導が行き届く範囲に関する政府政策への勧告を行なうことに限られよう。こうした政府の持ってい

るセクターのプロジェクト及び行政能力を、どの様に合目的的に配列するかが一つの大きな課題である。この際にも、民間セクターアクティビティに対して補完的なものとか、前後方連鎖効果の大きなプロジェクトとか政策を重点的に考える必要があるうしそれらの時間的な前後関係とか斉合性にも充分配慮を払うべきである。

発展途上国において政府そのものに対する諸勧告を行なう際に配慮が必要とされるのは当該政府の行政的コストと呼ばれるものが先進国と比して大きいことである。これは、途上国における政府が、しばしば一般大衆と遊離していることによって、政策の実施、浸透に非常に大きな努力と費用を伴なうからである。この意味では、逆に当該地域における政治的、経済的、社会的、文化的な諸調査を通じて地域の全体的なコンセンサスがどこにあるのかを出来る限り明確に把握せねばならないし、そうした概念図を前提にした勧告を行なう必要がある。従って公共セクターの役割りと期待されるところも、或る意味の歩どまり的なものを覚悟せざるをえないので、その点を考慮に入れた勧告を行なう必要がある。またもう一つの配慮が必要な点は、政府部内において、個別具体的なプロジェクトの工学的な計画と、地域計画を貫く経済学的な考え方、計画との調整をはかることであろう。個別プロジェクトの設計は、場合によっては修正されねばならない。というのは、例えば当該地域において雇用創出、失業率の減少に大きなウェイトが置かれる場合には当然、設計そのものを、資本集約的な内容から、労働集約的な内容に変更せねばならない事態も生じうるからである。（勿論、この場合変更の前と後で、プロジェクトのコストが同一か、後の方が低い場合にそうなる。）この工学的判断と経済学的判断の妥協、調整は、プロジェクト群の時間的斉合性を考える際にも重要になる。政府部内において担当機関が異なると判断基準が異なり、その間にコンシステンシーが保ち難い例はよくみられるが、（そして現実にはそれなりの理由が存するのだから）それだけ行政コストは増加し、計画の進行を遅滞させることになるわけだから、そうした不突合は最少化させるに越したことはない。

こうしたことを配慮しながら、政府自身、或いは公共セクターの役割りを明確にしつつ、必要な場合には、行政的、組織的な改組、変更を示唆することが望ましい。この組織問題に関する勧告は、日本の援助に関して行なわれた例は皆無と思われるが、世銀や他のバイラテラルな援助機関による援助の際には、調査段階の勧告に基づいてグラントやローンのディスパースメントの際の条件として組織変更を行なうことが義務づけられている等の例もみられる。開発計画全体の中で重要な役割りを果たす公共セクターを担当する機関に関する助言、勧告があれば、それらは本来明

示されるべきものであろうし、改善が行なわれない場合に起こる計画全体の遅滞のコストは相当大きなものになるのだから、躊躇すべきことではなからう。

#### (2)―(iii) 動態的な地域開発の方向の把握と最適開発計画の策定

これら諸調査、諸勧告のリスト、諸改善案のリストに基づき、地域全体のあるタイム・スパンの中での動態的な開発方向、その量的大きさを検討するのが次のステップになる。これまでに調査した結果は、相当多方面にわたる資料となるだろうが、それらはお互いに密接に相関したものである（別添参照）従って、ある部分の修正は、必ず種々の影響を他の分野に及ぼすことになる。このような資料集を、どの様に整理して、動態的なスカラーとしての開発オブティマムプランを作成するかが調査結果の総まとめとしては重要なことである。

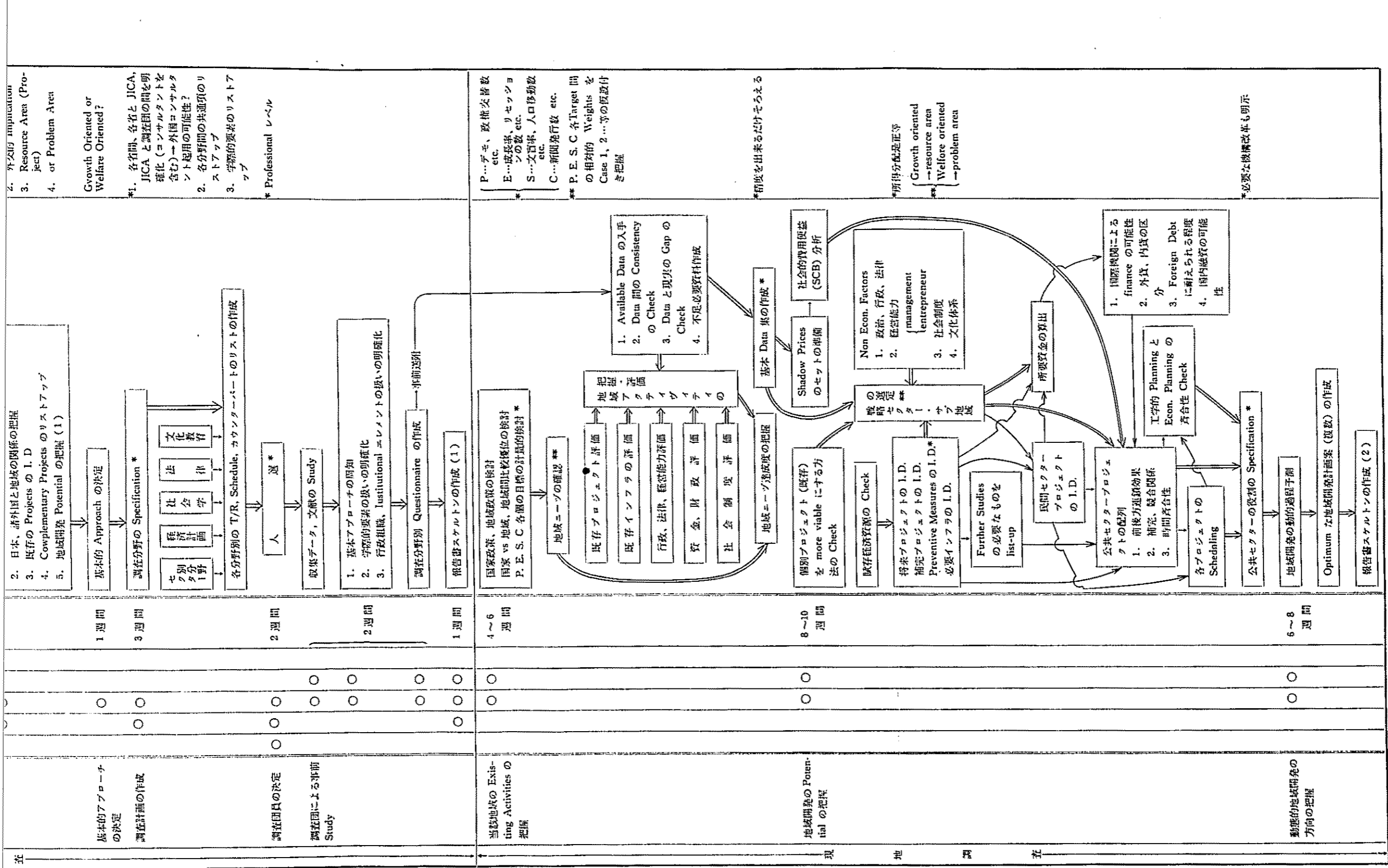
この際、産業連関分析的な考え方が必要になるだろうし、或る意味では、産業連関分析以上に異常な要素を集大成しなければならないであろう。というのは非経済的な要素をモデル全体の中である程度イクスプリシットに考えなければならないからである。地域ニーズ達成のための諸方策の時間的、産業連関的配列という作業は、その実行を伴うような形で提示されなければ現実的な意味を失ったり、その効力を失うことになるだろう。従って、諸調査結果の一つの組み合わせ、セットを山登点にしながら、シンプレックス解法的に、次々と実現可能解を選び出すような作業にならざるをえないだろうし、その間種々の補完関係、トレードオフ関係によって或いは制約条件の動的な変化によって作業は極めて複雑化するであろう。こうした困難な作業の過程で、その整理を行ない有機的な関係を維持してゆくためには、システム・ダイナミックスを始め、動態的産業連関分析、PERT等、種々の考え方、整理の仕方を参考にせねばならないであろう。

これらの過程で、公共セクターの役割、プロジェクト改善策、将来プロジェクト・リスト等は、いくつかの修正を余儀なくさせられるだろう。従ってそれら諸方策、リスト等はいくつかのオルタナティブを考慮したものを準備しておくべきであろう。こうしたオルタナティブをいくつか考えた計画書というのは、現在、個別プロジェクトの融資申込みにあたって国際融資機関が要求していることもあるので、ここで言う諸方策についても、こうした考え方で準備しておく必要があるだろうしそれはまた、地域開発計画の全体図を描く際にも極めて有効である。

そしてまた、地域開発オブティマムプランの作成そのものは、いくつかのオルタナティブ案とともに提出されるのが望ましい。これは、最終的な計画の採否の当事者能力は相手側政府、関係機関に存するのであるから、調査団は、そうした選択、

段	ス	各	各 係 機 関				所要期間	備 考
			省	JICA 調査団 団長	JICA 調査団 団員	その他		
前 調 査	国内での準備(1)	○	○	○	○	2週間	1. 国家開発計画書(セクター別、地域別)の入手 2. 既存レポート、文献、資料の入手 3. 円借との関連、民間との関連のチェック 4. 関係者からのヒアリング	
	団長 先発者 Study の事前決定	○	○	○	○	1週間	先発 Research Coordinator の派遣計画作成 本調査団派遣時期の目録作成	
	当該地域の I. D. (1)	○	○	○	○	3週間	国家開発 目標の検討 セクター間の相対的ウエイト 当該地域における各セクターの役割 当該地域と他地域との比較 Comparative Adv. など 国家開発計画書の Consistency のチェック 国家開発ニーズの把握 当該地域と国家開発目標の関係を明確化	
	先発調査	○	○	○	○	2週間	1. 地域ニーズの把握(1)* 2. 不足資料の list up (1) 先発 Coordinator の T/R 作成* Questionnaire の作成(1)	
	国内での準備(2) 当該地域の I. D. (2)	○	○	○	○	3週間	1. 統計データの入手 2. 当該地域に locate する Project レポートの入手 3. 行政機関、実施機関、Relevant 民間企業の list の作成、カウンターパート・list の作成 4. 相手側との Discussion (i) 国家開発計画の Consistency (ii) 地域選定の考え方 (iii) 当該地域開発の Targets の定義づけ a. 目標間の Consistency, Trade-offs b. 地域ニーズ (iv) 諸外国と当該地域 (v) 国家ニーズと地域ニーズの明確化 当該地域の I. D. (2)	
	基本的アプローチの決定 調査計画の作成	○	○	○	○	1週間	1. 当該地域のニーズを Specify する (P. E. S. C) 2. 日本、諸外国と地域の関係の把握 3. 既存の Projects の I. D 4. Complementary Projects のリストアップ 5. 地域開発 Potential の把握(1) 基本的 Approach の決定 調査分野の Specification* セクター別 1分野 経済計画 社会字 法 律 文化 教育	
	調査団員の決定 調査団による事前 Study	○	○	○	○	2週間	各分野別の T/R, Schedule, カウンターパートのリストの作成 人 選* 収集データ、文献の Study 1. 基本アプローチの周知 2. 学際的要素の扱いの明確化 3. 行政組織、Institutional Element の扱いの明確化 調査分野別 Questionnaire の作成 → 事前送附 報告書スケルトンの作成(1)	
	当該地域の Existing Activities の把握	○	○	○	○	4~6週間	国家政策、地域政策の検討 国家 vs 地域、地域間比較優位の検討* P. E. S. C 各個人の目標の計量的検討* 地域ニーズの確認** 既存プロジェクト評価 既存インフラの評価 行政、法律、経営能力評価 資金、財政評価 社会制度評価 把握・評価 地域アクティビティの 1. Available Data の入手 2. Data 間の Consistency の Check 3. Data と現実の Gap の Check 4. 不足必要資料作成	
								政治(P)、経済(E)、社会(S)、文化(C)別に目標を把えて、それらの間を出来るだけ計量的に把握する。 *P. E. S. C **I/R: Terms of Reference I. D.: Identification 1. 地域ニーズの特徴 2. 外交的 Implication 3. Resource Area (Project) 4. or Problem Area Growth Oriented or Welfare Oriented? *1. 各省間、各省と JICA, JICA と調査団の間を明確化(コンサルタントを含む)→外国コンサルタント起用の可能性? 2. 各分野間の共通項のリストアップ 3. 学際的要素のリストアップ * Professional レベル P...デモ、政権交替数 etc. E...成長率、リセッションの数 etc. S...文盲率、人口移動数 etc. C...新聞発行数 etc. ** P. E. S. C 各 Target 間の相対的 Weights を Case 1, 2...等の仮設計き把握





2. 外交的 implication  
 3. Resource Area (Project)  
 4. or Problem Area

Growth Oriented or Welfare Oriented?

\*1. 各年間、各省と JICA, JICA と調査団の間を明確化 (コンサルタンタを含む) → 外国コンサルタント起用の可能性?  
 2. 各分野間の共通項のリストアップ  
 3. 字際的要素のリストアップ  
 \* Professional レベル

P...デモ、政権交替 etc.  
 E...成長率、リセッションの数 etc.  
 S...文盲率、人口移動数 etc.  
 C...新聞発行数 etc.

\*\* P, E, S, C 各 Target 間の相対的 Weights を Case 1, 2...等の仮設付き把握

\* 相対を出来るだけそろえる

\*\* 所得分配是正等  
 Growth oriented  
 → resource area  
 Welfare oriented  
 → problem area

\* 必要な機構改革も明示

2. 日本、諸外国と地域の関係の把握  
 3. 既存の Projects の I. D  
 4. Complementary Projects のリストアップ  
 5. 地域開発 Potential の把握 (1)

基本的 Approach の決定  
 調査分野の Specification \*  
 経済計画 社会学 法律 文化教育  
 各分野別の T/R, Schedule, コウンターパートのリストの作成  
 人選 \*  
 取集データ、文献の Study  
 1. 基本アプローチの周知  
 2. 字際的要素の扱いの明確化  
 3. 行政組織, Institutional Element の扱いの明確化  
 調査分野別 Questionnaire の作成 → 事前送附  
 報告書スケルトンの作成 (1)

把握・評価  
 アクティビティ  
 1. Available Data の入手  
 2. Data 間の Consistency の Check  
 3. Data と現実の Gap の Check  
 4. 不足必要資料作成

Shadow Prices のセットの準備  
 Non Econ. Factors  
 1. 政治、行政、法律  
 2. 経営能力 (management entrepreneur)  
 3. 社会制度  
 4. 文化体系

戦略セクター・サブ地域の選定 \*\*  
 1. 国際機関による finance の可能性  
 2. 外貨、内貨の区分  
 3. Foreign Debt に耐えられる程度  
 4. 国内融資の可能性

工業的 Planning と Econ. Planning の 斉合性 Check  
 公共セクタープロジェクトの配列  
 1. 前後力連鎖効果  
 2. 補充、競合関係  
 3. 時間斉合性  
 各プロジェクトの Scheduling  
 公共セクターの役割の Specification \*  
 地域開発の動的過程予測  
 Optimum な地域開発計画案 (複数) の作成  
 報告書スケルトンの作成 (2)

1週間	○	○	○	○	基本的アプローチの決定 調査計画の作成
3週間	○	○	○	○	
2週間	○	○	○	○	調査団員の決定 調査団による事前 Study
2週間	○	○	○	○	
1週間	○	○	○	○	

4~6週間	○	○	○	○	当該地域の Existing Activities の把握
8~10週間	○	○	○	○	地域開発の Potential の把握

6~8週間	○	○	○	○	動態的地域開発の方向の把握
-------	---	---	---	---	---------------

決定を可能にするような政策メニューを提示することが調査団に課せられた任務  
と思えるからである。

こうしたいくつかのオルタナティブを含んだ政策提言の体系をまとめて提示する  
のが報告書であり、現地調査の最終段階では、この報告書のスケルトンを作成し  
るような状態にまで仕立て上げて帰国するのが望ましい。

## 第4節 報告書作成の要領

### (1) 留意点

報告書を作成する目的は、現地調査の結果をまとめて、わが国および対象国政府に報告することである。その主な内容は次の通りである。

- 1) 対象地域の諸活動の現況の分析
- 2) 対象地域を開発するための戦略の検討
- 3) 総合開発計画の策定および評価

報告書執筆に当たって留意すべき点は次の通りである（第1章参照）

- 1) 提案は具体的であること
- 2) 優先度について提言すること
- 3) 残された課題を明示すること

### (2) 構成

報告書は本文、諸指標、地図、各種仕様書などで構成し、①開発目的、②問題点、③解決手段、④調査未了部分、⑤反省——などを盛り込み、今後の調査にとっても一つの指針となるようにする。

### (3) 執筆事項

#### 要約と結論

報告書の冒頭に置かれ、報告書全体の要旨を記すと共に、結論として総合開発計画の基本計画案および代替案について大要を述べ、提言の趣旨を説明する。

#### 序 章

ここでは報告書作成に到った経緯・事情について記す。この章の目的は、①報告書がどのように位置づけられるかを明らかにする。②報告書全体に対する導入の役割を果たす——ことである。

- ・対象国政府、調査依頼の事実、依頼の理由
- ・調査に関する便宜供与、費用負担の事実
- ・調査団の構成、調査期間・日程、調査活動の概要
- ・報告書に関する責任の所在
- ・報告書の用途・目的

#### 本 論

##### 1. 対象地域のニーズと開発目標

この章の主眼は対象地域の開発に対するニーズと開発のための政策目標について検討することである。この目的のために、①対象地域を認定してその諸活動の現況を分析し、②対象地域が開発を必要とする理由である対象地域の後進性につき検討する。①と②（以下の節(2)および(3)）は同時に取扱われても差支えない。こうして、対象地域の現状を分析することにより、対象地域の開発目標に対する貢献度をみる。

#### (1) 対象地域の現況

この節の目的は、①対象地域を総合開発計画調査の対象地域として認定し、②対象地域の諸活動の現況を分析することである。

- ・対象地域を位置づけるための、対象国の地理・政治・経済・文化・歴史等の特徴
- ・対象地域の地理・自然・社会・文化等の特徴
- ・対象国の、現有の主な経済・開発計画の概要、計画機構
- ・対象地域に関係のある経済・開発計画の概要
- ・わが国の技術・経済協力の実績、今後の可能性、諸外国との関係
- ・対象地域の認定

国家と対象地域、対象地域と他の地域との関係を既存の開発計画などにより検討し、各関係の整合性を前提として、①対象地域の特徴を浮き彫りにし、②国家開発目標に照らして合目的な対象地域の役割を明らかにする。

- ・対象地域の、既存プロジェクトおよびそれについての既存インフラストラクチャー、行政・法律・組織・経営能力、財政資金フロー、金融事情、社会的・文化的インパクトの評価

ここで国家開発目標は次のような条件によって正当化され得るものとして記述を進める。

- ① 経済成長に伴って社会・政治の条件が変って行くが、その場合、社会的緊張・危機といった代価が最小のものであること。
- ② 経済成長に対して国民の多数が参与するように積極的なはたらきかけが行なわれること。
- ③ 所得が社会的公平 (social equity) の原則にしたがって分配・再分配されること。
- ④ 諸外国と協調を保ちつつ、かつ大きな摩擦なしに成長を達成すること。
- ⑤ 教育、医療など、非経済的施策によって適切に裏打ちされていること。

報告書に全面的に取入れる必要はないが、以上の検討を行なうための「基本データ集」を付属資料 1. として例示した（第 4 章第 3 節参照）。

## (2) 対象地域の後進性

対象地域の後進性は次の諸点に留意して検討されよう。

- ・教育・訓練を受けた人材の不足。経済活動の機能と発展は人材に依存しており、これなくしては長期的な発展が望めない。
- ・平等を欠き相互に矛盾する社会体制の共存，旧態依然たる社会体制がダイナミックな成長を妨げ，また所得分配の障害となる。この体制が政治のバランス・オブ・パワーに反映している。
- ・多産少死型による人口の高い増加率。
- ・農民の大部分ないし相当部分が自給自足経済を営んでおり，市場経済の環の外に置かれているため，季節的な余剰作物も出荷されない。
- ・所得のかなりの部分が非常に小規模の仕事場や職人の手仕事で創出されるため，蓄積らしい蓄積ができない。換言すれば，継続して蓄積が行なわれるためには経済の集中度が低過ぎる。
- ・植民地時代の遺制として外資の支配力が強く，企業利潤は外国資本家の手許に蓄積され，国外に持ち出される部分が多い。
- ・対象地域の他地域との交易条件が悪く，その他輸送コストなど不利な面が多い。
- ・新規の生産設備，農業生産能力に要するコストは，水利，道路，医療，住宅，訓練など，付带的，補完的投資が必要なため非常に高くつく。
- ・宗教的，伝統的なものが重んぜられ，一方支配階級の知識独占が行なわれるため科学的思考が少ない。
- ・小作制度が農業生産の癌になっている。小作人は地代が高いため生産のための再投資ができない。地主は，前述したように，余剰作物を市場経済の外に退蔵する。そのため農業生産は停滞する。しかし，人口が多いため地主の力関係は強く，また契約書も作られないから管理是正する方策もない。

対象地域に以上のような諸事実がいくつも共存してみられる場合，対象地域の後進性を是正するための開発計画の策定に当っては，以下の方針が重要であることを強調しなければならない。

- ① 総合開発計画の複雑な戦略体系が整えられなければならない。戦略体系の中には，開発のための諸要素が，物的，時間的な相互依存関係のもとに包摂されていること。
- ② 開発のために費やされるエネルギーのロスが最小ですむように合理的な施策の体系が整えられること。

③ 開発成果は諸要素のうち最少のものによって制約されるから、開発の重要な過程に必要な要素は、投資から科学教育まで、十分にカバーされ得るように、国際的な援助の体系が整備されていなければならない。

### (3) 対象地域の開発目標

この節の目的は、対象地域の開発に対するニーズと、それがまとまった形で表わされている、開発目標について検討することである。総合開発計画の性格と方向を決めるものは基本的な開発目的である。開発目的を決めるものは、①政治的、社会的な価値の尺度と②開発の段階である。開発目的は下記のように、政治・経済・文化・社会のシステムから成っており、これらの開発目的の組を最終的に選択するのはその国の政治権力者の仕事である（第4章、第1節参照）。

#### 政 治（行政）

- ・政治的統一
- ・独 立
- ・近代的官僚組織の形成
- ・国内政治の安定（現体制の維持）

#### 経 済

- ・自立経済
- ・一定の所得水準——貧困飢餓・栄養不良の除去
- ・以上の目標達成のための代替的諸方策

#### 社会・文化

- ・社会的平等度の増加——所得分布の平準化（医療・教育の機会均等も含む）
- ・教育と国民文化の形成
- ・多民族国家における統合の達成
- ・近代化に対する一定の考え方
- ・医療と人口政策
- ・成人教育と職業訓練
- ・都市化の問題

総合的な開発計画は、上記の開発目的を整合的でフィージブルな目標に変換することによって策定される。目標への変換を例示すると下記ようになる（第4章第1節および第3節参照）。この場合、次の点に留意する必要がある。

- ・計画の中にあまりに多くの目標を盛り込み過ぎると、計画過程で融通がつけ難くなり目的達成を阻害することになる。すなわち、目標が多ければそれらを達成する

ための対応手段を多く要し、計画はより頻繁な改訂を必要とし、したがって目標達成が困難になる。

- ・目標は予測やプロジェクトとは異なる。計画が目標によって策定されたとしても、その目標を達成するための政策手段を伴わないのであれば、その計画は予測かプロジェクトと呼ぶ方が適切である。

政治的安定の目標（国家レベル）

政権交替，政治的デモ，政治犯の数

経済成長の目標（国家レベル）

成長率，所得創出数，1人当り所得水準

経済安定の目標（国家レベル）

不況の回数，幅

文化の目標

識字率，新聞発行部数

社会の目標

所得不平等度，乳児死亡率，出生率，人口移動数，病院ベッド数，医師の数，職業学校の数

## 2. 対象地域の開発ポテンシャル

この章の主眼は、開発目的に対して適当な開発戦略につき考察することである。この目的のために、①対象地域がもつ、政治・経済・社会・文化・教育の諸条件を分析し、②対象地域に存在する今後の開発機会につき検討し、③対象地域の開発受入れ能力および開発に伴うインパクトにつき考察する。これによって総合開発計画を策定するための具体的な準備が行なわれる。

### (1) 対象地域の諸条件

この節の目的は、対象地域に具わるリソースのインベントリーを洗うことである。

政治・制度の面

- ・法令

法令の質，効力，適用の効率，強制力，信頼度

- ・政治的安定性

革命・体制の変化の影響波及度，計画期間中の安定度

経済の面

- ・全般的な経済機構，所有制度など

・賦存資源

土地，鉱物資源，その他の原料，およびそれらの量，労働力の健康度

・社会資本

動力源の質・量，水利，通信，輸送など

・国際収支・貿易

周期的な変動，国際的な借入れ，貿易のパターン，国際機関に対する貸借

社会文化の面

・ナショナリズムなど

外人に対する反感，国のイデオロギー

・階級構造・人の移動

垂直，垂平の動き，これを達成する手段

・科学性

合理的な思考の態度

・変化に対する態度

教育の面

・識字率

・職業・技術教育，高級教育

・教育に対する態度

(2) 今後の開発機会

この節の目的は，①既存のプロジェクトのフォローアップを行ない，②前節(1)の諸条件を勘案しつつ，新プロジェクトを発見する——ことにより今後の開発機会を提示することにある。

・既存プロジェクトにつき，現在までに判明した欠陥を挙げ，改善案を示す。

・前節(1)に挙げた諸条件のうち，主として経済的賦存資源を勘案しつつ，従来のプロジェクトとは別の新しいプロジェクトを発見する。そのプロジェクトは以下のような性格をもつ。

○既存プロジェクトに対し，前方・後方連関効果をもつもの——補足的，調整的プロジェクト

○社会的間接資本を充実するもの——インフラストラクチャー・プロジェクト

○所得分配効果を狙って，開発上特に重点を置くサブ・リージョン，目標となる貧困グループなどのためのもの——所得分配プロジェクト

○環境保護，公害防止のためのもの——防止手段としてのプロジェクト



- ・プロジェクトには社会・経済的重要度と時間的スケジュールにより優先度をつける。
- ・所要資金を推定し、資金ソースを考慮する。
- ・開発計画における公共部門の役割につき言及する。

### (3) 対象地域の受入れ能力とインパクトの予測

この節の目的は、前々節(1)に挙げた諸条件を考慮し、新・旧プロジェクトを含む開発計画につき、対象地域の受入れ能力 (capacity) の有無、対象地域の住民に与えるインパクト——を予測・評価することである。

- ・対象地域に、プロジェクト施行上の中心概念である合理性、効率性の基準を吸収するキャパシティがあるか。
- ・技術を習得し、活動を維持・経営していく能力が備わっているか、プロジェクトは技術移転まで考慮してあるか。
- ・プロジェクトがもたらす変化は、住民の意識、生活パターンからみて彼らが耐え得る程度のものか。
- ・開発計画は住民の反感や排外感情を生まないか。
- ・行政組織の能力、経営能力、法令は開発計画に適応できるか。
- ・上記の制度的要因が逆に開発計画にとって阻害要因とならないか。

## 3. 総合開発計画の策定および勧告

この章では、総合開発計画を策定して幾つかの代替案と共に提示し、対象国政府に対する政策提言を行なう（第4章第1節および第3節参照）。

- ・対象地域が賦存資源の点で国内的にまた国際的に圧倒的な比較優位に立つ場合、それが開発計画の中心となる。
- ・そうでない場合、目標の組を選んで幾つかの代替案を策定する。制約条件の変化を予想して代替案をつくる。
- ・各案につき、計画期間、計画量、方向を明確に決定する。細部につき優先度をつける。
- ・各案につき、価値、空間、時間の整合性をテストし、価値評価を与える。

## 付論 1. シャドー・プライスについて

シャドー・プライスに関して、体系的な形でこれを扱い、プロジェクトの経済評価に用いるようなものとなったのは、極く最近のことである。即ち、シャドー・プライスの必要性が訴えられたのは1950年代からで、1960年代には、国連の「開発の10年」というスローガンのもとに、シャドー・プライシングによる、開発問題へのアプローチが提唱されたが、具体的に現実の問題に対する適用、応用は行なわれえなかった。1969年にOECDの開発センターから Manual of Industrial Project Analysis II が出版され、1972年にUNIDOから A Guidelines for Project Evaluation が出版され、それらが発展途上国における開発プロジェクトに対して、その事前評価の方法を具体的に示したことによってシャドー・プライスを用いることの意味、重要性が改めて認識され始めた。

というのは、上記2つの方法論は、マイクロなプロジェクトの存在意味を、マクロな国家経済の観点からとえられた場合、どの様に解釈されるのか、逆にマクロ経済の上での問題点である、所得分配の不均正、投資水準の低さ、といった問題を、マイクロなプロジェクトの評価にあたって何何にその評価体系に組み込むかについて、かなり具体的な手法を明示したからである。

前述のOECDマニュアルによるシャドー・プライシングの方法によれば、個別プロジェクトの費用・便益分析を社会的な観点から行なうにあたっては、当該プロジェクトの建設運営に必要なすべての投入物 (input) 及び、それが産み出すであろうすべての産出物 (output) の各々について、(1)労働成分、(2)貿易財成分、(3)非貿易財成分に分割することが勧められている。そして(1)については、労働者のシャドー賃金 (Shadow Wage Rate) で、(2)については、当該国が最適産業政策、最適貿易政策を採用した場合に成立するであろうと思われる国境における価格 (Border Price) でもってプライシングを行なう。(これはオペレイショナルにはC.I.F及びF.O.Bのいずれかを用いることに結果する)(3)の非貿易財成分については再び労働成分、貿易財成分、非貿易財成分に分解し、前2者についてはSWR及びBorder Priceでもってプライシングする。残った非貿易財成分は再び3つの要素に分解し、この手続きを非貿易財成分が無視して小さくなるまで繰返すことによって最終的なシャドー・プライスを得るとしている。(熟練労働者の賃金、俸給は、彼らが、途上国にとっては稀少財、サービスであることから市場において成立する現

実の賃金、俸給の額をそのまま用いることになっている。)

そこでまずSWRの計測の手続きとしては以下の様になる。即ち、途上国の非熟練労働者は一般に農村からリクルートされることから、そうした労働者を雇用することの社会的費用というのは、(1)当該労働者が、農村にいれば稼得したであろう限界生産物(m)が都市に出てゆくことによって失なわれるため、この限界生産物mが先ず社会的費用として計上される。そして次には、(2)都市に出てゆくことによって当該労働者が農村時代を越える水準の消費を行なうことによって生ずる社会的費用を計測する。これは、この方法論の根底に「途上国社会にとって、最も必要なのは、投資であり、その投資を行なわしめる貯蓄を増加させることが必要である」という考え方があるからである。このため経済政策の最終的な目的は、時系列を通じた総消費の総和の極大化であるが、そうした経済パイをふくらませるための投資が必要であり、途上国の多くにおいては現時点では消費はコストと考えるべきであるという考え方がなされうるためである。従って貯蓄は消費以上に現時点で考えると意味があり、そのウェイトは消費のそれより大きい。このため貯蓄・消費は、その社会的ウェイトとしては  $s:1$  ( $s>1$ ) として示されうる。こうした背景で、都市に出てきた農村からの労働者は、都市における市場賃金  $w$  のすべてを消費にまわすであろうことから（つまり当該労働者層の限界消費性向は1であろうことから）農村都市の移動による消費増分は、都市での市場賃金( $w$ )と、農村における消費水準( $a$ :これは農村の平均生産物である)との差( $w-a$ )が該当する。そして、この消費増分( $w-a$ )のうち、貯蓄相当分を差引いたものが、社会の純消費増とみなしうるので、この値、 $(1-\frac{1}{s})(w-a)$ が消費増の社会的費用と考えられる。そして前述の(1)と(2)を足しあわせたものが一人の非熟練労働者を雇用することの社会的費用と考えられる。即ち、 $SWR=m+(1-\frac{1}{s})(w-a)$ となる。

次に、最適産業開発政策、最適貿易政策を採用した際に成立するであろう国境における価格を、貿易財成分のシャドー・プライスとして用いること理由は、Francis Seton の説明<sup>1)</sup>によると以下のようなになる。

いま経済が2つのセクターからのみ成立している（例えば農業と工業）と仮定する。第1部門（農業）はその総生産物  $x_1$  を産出しているが、その生産物のうち  $u_1$  は第2部門（工業）の生産物のための投入物として用いられ、最終消費に  $y_1$  だけ消費され、一部  $e_1$  だけ輸出に廻されているとしよう。そして第1部門は  $x_1$  の生産の為には第2部門から  $u_2$  だけの投入物を受入れているとすれば、次式の左辺は産

1) Francis Seton, "Shadow Wages in Chilean Economy," Rosenstein Rodan.

出物の流れを，そして，右辺は生産函数を示すものとなりうる。

$$u_1 + y_1 + e_1 = x_1(u_2) \dots\dots\dots(1)$$

第2部門（工業）についても同様に産出物  $x_2$  を生産しているが，その生産に必要なインプットを  $u_1$  だけ第1部門から受取っており，一方この生産物は第1部門に対するインプットとして  $u_2$  だけ用いられ，海外から  $m_2$  だけの輸入をしつつ最終消費に  $y_2$  だけまわすとする。

$$u_2 + y_2 - m_2 = x_2(u_1) \dots\dots\dots(2)$$

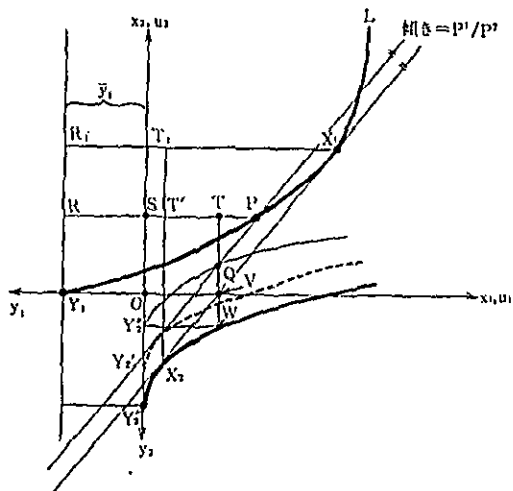
という関係が成立する。左辺は産出物の流れを，右辺は生産函数を示すのは第1部門の場合と同様である。

そして，この経済にとっての輸出物，輸入物の価格は，国境において  $p_1$  及び  $p_2$  であるとし，それらの価格でもって輸出入する結果，貿易は均衡していると仮定すれば，

$$p_1 \cdot e_1 - p_2 \cdot m_2 = 0 \text{ or } m_2 = (p_1/p_2) \cdot e_1 \dots\dots\dots(3)$$

が成立する。

そこで第1部門の生産物（農産物）について，国内における最終需要消費量  $y_1$  が，ある一定の定量  $\bar{y}_1$  であって，我々はそれを満足させることが要求されるとす



れば，第1図（タテ軸に  $x_2$  及び  $u_2$ ，ヨコ軸に  $x_1$  及び  $u_1$  をとる）における  $OY_1$  の量を満たさねばならない。そして， $x_1$  に関する生産函数  $x_1(u_2)$  を  $Y_1$  を原点として描くと  $Y_1L$  という形になる。最終消費量  $OY_1 (= \bar{y}_1)$  が一定である以上， $x_1$  の残りの部分（第1象限内の  $x_1$ ），つまり，第2部門のインプットとして用いられる部分  $u_1$  と，輸出にまわりうる部分  $e_1$  は，生産函数  $Y_1L$  上の任意の点

$P$  におけるタテ軸からの水平距離 ( $SP$ ) で示されうる。 ( $x_1 - y_1 = u_1 + e_1$ )

そして，もし，輸出量  $e_1$  が今  $TP$  という量に決定されるとすれば， $u_1$  は  $ST$  という量になる。

一方，第1部門における生産物の分配が上の様になれば，第2部門における生産量  $x_2$  は再びその任意の生産函数（形状のみ技術レベルで決定されるが，その原点

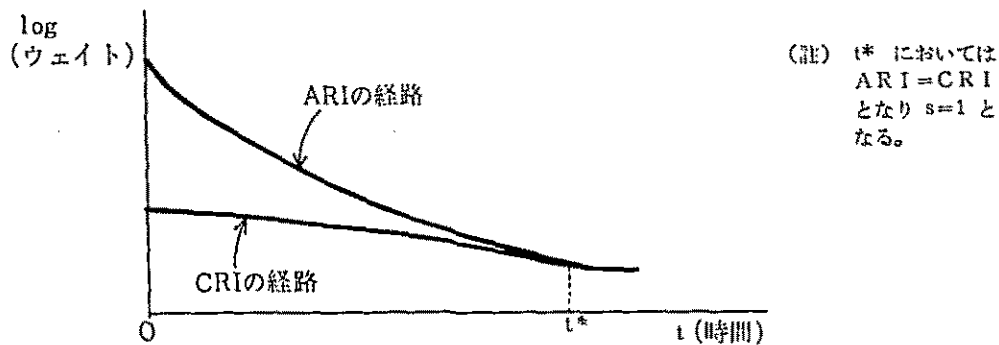
は任意である。) 上の任意の点, 例えばQ点からの垂直距離QWでもって決定されることになり, 均衡貿易の条件から輸入量  $m_2$  は国際価格線  $p_1/p_2$  によりQTに決定される。従って第2部門の国内における総供給量はWTになり, 第1部門の生産のために消費される量  $u_2$  はVTで示され, 国内の最終需要にまわる量  $y_2$  はVW (=OY<sub>2</sub>\*)となる。つまり, 第1部門における生産をP点に決め, 輸出量をTPとすれば, 最終消費としてOY<sub>1</sub> 及びOY<sub>2</sub> \* を享受することが出来る。

しかし, この状態が最適状態でないことは明らかであり, 所与の条件の中で更にインプルーヴしうる余地がある。先ず, 第1部門の生産がPで決められるとしても, 輸出量TPには調整の可能性がある。TPからT'Pに輸出量を増加することによって第2部門の生産物の国内における最終消費量は, OY<sub>1</sub>に影響を与えることなくOY'<sub>2</sub>に増加させることが出来る。そして次には, 国境価格線  $p_1/p_2$  を出来るだけ右方に平行移動させ, 第1部門の生産函数に接する様にさせれば, 第1部門の生産量そのものを増加させることが出来るし, (つまりX<sub>1</sub>の点), また同時に一方第2部門の生産函数を可能な限り下方にシフトさせることによってy<sub>2</sub> そのものを増加させることが出来る。これより明らかな様に最適な選択というのは第1部門の生産をX<sub>1</sub>において定め, その輸出量をX<sub>1</sub>T<sub>1</sub>に決定することで, その時, 生産函数  $x_1(u_2)$  は価格線  $p_1/p_2$  に接し, 同時に第2部門の生産はX<sub>2</sub>に決定され, その点では再び生産函数  $x_2(u_1)$  は価格線に接している。そしてこの状態のみが第1部門の国内消費OY<sub>1</sub>を一定に保ちつつ第2部門の国内消費を極大化しうる状態であり, これ以外のどの形態も, もはや一方の国内消費を減ずることなしには, もう一方の消費を増加させることが出来ない状態である。

これを言い換えれば, 生産函数の接線は, それぞれの限界生産性を示すものであるから各部門における生産は, それぞれの限界生産性が価格線の傾きと一致するまで拡大させられるべきこととなる。つまり  $dx_2/du_1 = dx_1/du_2 = p_2/p_1$  となるべきである。

Seton は, このパレート最適の世界と国境価格におけるプライシングの正当性を示した後に, n部門に拡大した際の数学的展開を行っており, また, 輸入制限の存在する場合の考慮等も行なっているが, いづれにせよ, パレート最適——それは, 生産の効率性の追求の結果達成される状況であるが——の理念図と, その状況下において成立する価格の関係を明示的に示している。そして, OECDマニュアルの方法論の一番の特徴とされるのが, 財及びサービスの valuation を国境価格で行なうということであるので, Seton はその正当性の論拠を与えていることになる。

このようにパレート最適の保証を論拠にして、社会的、国家経済的な観点からプライシングされうるすべての財、サービスは、次に、各年について費用及び便益（それは計量化しえない場合には機会費用——オルタナティブ案の産み出す便益——であったり、洪水の被害を減ずる便益であったりするかも知れない。）として足しあわせられ、現在における価値に割引いて、現時点において他のプロジェクト（群）と比較可能な形に修正する必要がある。この時、用いられるのが、計算利率（計算割引率）である。この数値の算出については、今期における消費  $C_t$  の重要性和将来における消費  $C_f$  の重要性を比較した際の時差選好率の変遷とも言うべき消費利率（CRI）経路と、今期における投資（貯蓄） $I_t$  の限界的収益性と将来における投資  $I_f$  のそれを比較した際の資本の限界的社会的収益率（ARI）の変遷を相対的に考えることによって可能とされている。つまり、前者CRIについては、人々が豊かになってゆくと共に、追加的消費に対して与えられるウェイトが小さくなることから、時間に対して減少函数と考えられる。後者についても、時間については減少函数と考えられるが、先の  $s_t$ （現時点における消費1単位に対する社会的ウェイトを1としたときの貯蓄に対する社会的ウェイト）が1より大きいという途上国の実態（つまり途上国では、投資が消費より以上に社会的には重要であるという実態）から考えれば明らかのように、現時点では  $ARI > CRI$  が成立していることになる。一般にはARI、及びCRIの時間的推移は下図のようになると考えられる。



つまり、ここで  $s_t$  の側を立てば、 $s$  は1よりはるかに大きな値（例えば3とか2）から出発して、経済が発展、成長を遂げてゆくと共に次第に1に近づいてゆくということになるわけで、OECDマニュアルでは、 $s$ 、ARI、CRIの3者の間には、

$$-ds/s = ARI - CRI$$

という関係が成立すると考えられている。これは正に、シャドー賃金SWRを計測

する際に用いた  $s_i$  が、当該国の経済成長経路を予測した値であることを示しており、シャドー賃金の計測の中に一つのマクロ問題の解決策をどう持ち込むかといった配慮を行なっているといえるわけである。

計算割引率 A R I は、かなり混み入ってはいるが、その概念は徐々に明確化されつつある。しかし  $s_i$ ,  $ds$ , C R I の現実的計測には、いまだ、充分なる検討が加えられておらず、従って、マニュアルにおいても、8%をスタートとして用いることが勧められている。(勿論こうした現実の計測を可能にするような工夫が順次行なわれるだろうし、従って A R I そのものも計測可能なものとなる時も来るだろうが、現状ではまだ困難と言わざるをえない。)

O E C D マニュアルにおいて  $s_i$  の持つ意味は上記のものだけではない。現実的に考えれば、途上国には、大きな所得格差が存在し、貧者(労働者)はその所得をすべて消費し尽すといった高い限界消費性向(=1)をもっているが、民間富裕者は海外預金するなどして、一向に「社会的に有益な投資」のための出資を行なわない例が多い。そこで経済発展に必要な投資を行なう実施者として唯一の頼りと考えざるをえないのは公共セクター(政府)である。勿論、政府が腐敗していたり「賢明な」経済政策を採用するものでないことがしばしばあることはよく知られた事実であるとしても、援助対象として、或いは契約の相手方として政府が出てくる限り、政府を「賢明である」と前提して考え、また、「賢明であらしめる」よう努めねば、すべての議論、努力は徒勞に帰するわけである。従って、先に出てきた、現在時点における貯蓄と消費のウェイト  $s:1$  を、今度は所得被配分者として誰がこの貯蓄や消費を行なう主体となりうるのかという観点から見直すと〔政府の歳入となる1ドル〕:〔非熟練労働者の手に入る1ドル〕:〔富裕者の手に入る1ドル〕= $s:1:0$  という社会的なウェイト付けが出来ると考えられるのである。このことはまた、政府の手にある1ドルの方が、民間労働者の手にある1ドルより  $s (= 2 \text{ or } 3)$  倍だけ社会的には価値があり、それらに比べると、民間富裕層の手に入る1ドルは0(ゼロ)の価値しか社会的には付けられないという所得分配に関する考慮を、経済成長の問題とからめて考えていることになる。つまり、 $s_i$  が S W R の導出過程にあらわれ、それは A R I 算出の過程にあらわれ、また、所得分配問題の主役としての役割を担っていることなのである。

このような所得分配的な(勿論経済成長との関連も深い)役割も強く持っている  $s_i$  によって組み立てられた社会的費用便益分析の結果するところは、当該国の(あるいは途上国一般にみられる諸マクロ的な)欠陥を、具体的な個別プロジェ

クトの評価方法と結びつけた方法論と言いうるだろう。この点が、シャドー・プライスを体系的に用いたと評される理由でもあり、また、大いに評価され、援助の具体的な評価の基準としてシャドー・プライシングを用いるようになった理由（少くとも、多くの援助機関が、このような評価方法を現在用いている理由）であろう。

一方、この様な評価システムに対する批判が数多くみられることも事実である。その一つは、途上国政府自身を「賢明」と仮定したり「賢明であらしめよう」とするわけであるが、現実にはこうした仮定が成立しうる基盤が、極めて弱いという批判である。途上国自身の経済スタッフが一般的には量、質共に不十分な状態にあり、このような混み入った体系を充分には理解しえないだろうし、そして又、途上国自身の政策決定機構が極めて恣意的に作動すること及び、政府と一般大衆の乖離等の行政的な問題もあるため、こうした評価を行なう人間の支配領域（control area）が極めて限定されざるをえない。A. K. Sen<sup>2)</sup>等は、こうした評価方法を用いると考えるのは「神話に出てくるヒーロー」だけであると極論している。

また、多くの論議を呼んだ第2の点は、OECDマニュアルの推す体系の中には、多くの価値判断が含まれている点である。価値判断をイクスプリシットにモデルの中に持ち込むことは、従来からエコノミストにとってはタブーとされてきており、経済と政治の境目の問題については、明確な議論がなかったのではないと思われる。ケースによっては、極めて恣意的に「ここからは政治プロセスの問題である」といった表現が用いられてきてはいるが、その境目が明示されたことは少なかったように思える。OECDマニュアルでは、これを逆に、価値判断を持ち込むことによって、敢えて火中の栗を拾おうという態度がみられる。具体的には貿易財、非貿易財の区分、判断基準について価値判断が含まれているからである。「最適政策を採用すれば、国際貿易の対象となりうる財及びサービスを貿易財とせよ」ということだが、最適政策が何であるのかは議論を呼ぶところとなりうる。前述のように生産に関するパレート最適の概念図を用いて、Setonは、国境価格を用いることの正当性を説いたが、現実的には途上国にとって貿易は国内経済に対して極めて影響力の大きな存在であり、世界市場における微妙な変化が、当該途上国の経済にとって甚大な影響を及ぼす例が多いことを併せて考えれば国境におけるC.I.FやF.O.B.価格をもって、当該国にとってのプロジェクトの社会的含意を考えることになれば、極めて危険なことであるという意見も成立しうるわけである。

また「s」の導入に関して、その所得分配的な含意を考えると、これは、所得階

---

2) A. K. Sen, Control Areas and Accounting Prices, Economic Journal vol. 82, 1972.



層別に、貨幣の限界効用に対するウェイト付けを行なっていることになる。こうしたウェイト付けが、コンセンサスを得られる問題であるか否かは別にして考えとしても、分配に関するパレート最適——そこでは、個人の無差別曲線の存在に立脚して、エッジワースのボックス・ダイアグラムを描いて、周知の契約曲線を描くことになる——が保証されうるかどうか、疑問になりうる。つまり、原点  $O_1$  に関し個人1の無差別曲線群を描き、原点  $O_2$  に関し個人2のそれを描く手続きが、同じボックスに入りうるか否かが問題となってくるのではないかと考えられる。もし、ボックスが成立しないとすれば、契約曲線は描けず分配のパレート最適は保証されなくなる。従って、この理論的側面にも問題が残されているのではないかと考えられる。（また、この場合社会的無差別曲線はどういった形で存在しうるのかも問題となろう。）

その他、シャドー・プライスのシステム全体のコンシステンシーの問題とか、ある一時点において計測されたシャドー・プライスを用いてプロジェクト・ライフ（通常それは20年とか、30年とかいった単位で考えられている）を通じて一定と仮定することの危険性から、シャドー・プライスの動学化の検討の必要性がありはしないとか種々の問題を提起しうるし、議論を重ね検討を加えられねばならない問題が多く残されていると言わねばなるまい。

ことに、こうした国境価格を諸財、サービスのシャドー・プライスとして用いることの大きな問題点は、例えば最近のように国際価格、世界市場の価格が自由競争的に決定されたものでない状況が出現していることであろう。石油、鉱物資源等は、それぞれの生産国が、グループを作って強力な価格支配力を持ち、世界市場における価格を左右しているからである。生産のパレート最適の世界は、あくまで完全競争、市場の完全性等が前提されているわけだから、世界市場が不完全で、独占、寡占の状態にある財については、必ずしも国境価格を用いることが適切とはいきれない。シャドー・プライスが「当該財・サービスの、当該国にとっての豊富さ、稀少性 (abundancy or scarcity) を反映する価格」として定義されるとすれば、このような国際価格がシャドー・プライスとなりうることはありえない。この定義に忠実なシャドー・プライスを求めるとするのならば、一般均衡問題として経済の全アクティビティについてのLPモデル（線型モデル）を作成し、経済の生産総量の最大化問題を解いて、その双対問題 (Dual Problem) としてあらわれる経済全体の費用最小化問題の解を成立せしめる、それぞれの「資源費用としての価格」を求める手続きが必要になるはずである。こうした一般均衡解として示される資源費用

は、先のシャドー・プライスの定義を満足させる解となりうると考えられる。しかし、OECDマニュアルで言うシャドー・プライスは、こうしたLPモデルで言うシャドー・プライスとは異なるとしているが、一方で、定義そのものは極めて酷似している。この間に生ずるギャップは、主として、実用可能性の問題として説明されねばなるまい。つまり、LPモデルは、実際には産業連関表（地域的なものも含む）が存在しているとか、諸統計資料が整備されているとかの条件が必要であり、理論的な簡明さとは裏腹に、現実には一般均衡解を出すことが極めて困難である。こうした実用的観点からは、OECDマニュアルの国境価格は、比較的容易に数値をえることが可能であるという大きな利点を持っているわけである。

いづれにせよ、それら数々の残された諸問題の彫琢、解決は今後待つとしても、当初に述べたマイクロな問題とマクロな問題の結接点を明らかにしようとする試みという意味では、評価されるべき多くの特徴を持っていることは確かであろう。

## 付論 2. 総合開発計画と社会的公正

総合開発計画は対象となる国や地域のニーズにマッチし、経済的便益をもたらすと共に、社会的公正 (social equity) に対してプラスの影響を与えるものでなければ受入れられなくなりつつある。社会的公正は含蓄の深い概念であるが、開発計画上の具体的問題としては所得分配の不平等の軽減ということに限定できる。この問題は国家の政策なしには達成が困難であるが、総合開発計画もまたこれに寄与するものでなければならない。

石油危機の発生以来多くの発展途上国が国際収支の困難に直面しているが、国内問題である、雇用、所得分配の問題の重要さは少しも変わっていない。産油発展途上国の外貨収入は巨額なものになりつつあるが、これら諸国の人口は第3世界の人口の1/4以下である。貧困家計を多くかかえる発展途上国は、インドネシア、ナイジェリアを除き、石油代金支払い、世界景気の後退による輸出の停滞、肥料および食料輸入の支障などの諸問題に遭遇している。そのために開発努力が再び輸入代替、国内エネルギー自給、輸出増強に向け直されれば所得水準の一時的低落は免がれない。しかし、このことは国内の所得分配の悪化に直結する要因ではない。非産油発展途上国が国際収支の均衡を優先する余り国内の所得分配、雇用の問題を閑却することは許されない。

本稿では、開発と所得分配の問題に関する、最初のまとまった労作である、世銀のチェネリー博士のグループの「成長に伴う所得再分配」(Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974)の骨子を紹介しつつ、総合開発計画を所得分配の観点から検討する場合のアプローチの方法を探ることとした。

### 1. 所得較差の現状とその発生経過

第3世界の開発をめぐって、第3世界は社会全体として成長を実現しているのか、という疑問が提起されるようになった。これは、第3世界の成長政策が予期以上の成果を挙げた事実(1960年以来最近までに発展途上国の一人当たりGNPは50%増加している)からすると一つのパラドックスである。しかし、第3世界の人口の1/3が成長の恩恵に浴さず発展途上国で貧困が拡大してきたために、果して経済成長は貧困の軽減に役立つのか、が問われるようになったものである。

(単位：%)

表1 各国の所得較差 (所得階層別にみた所得のシェア)

	較差大 (下位40%の所得シェア12%以下)				較差中 (下位40%の所得シェア12~17%)				較差小 (下位40%の所得シェア17%以上)							
	国名 (年)	1人当り所得 (ドル)	下位40%	中位40%	上位20%	国名 (年)	1人当り所得 (ドル)	下位40%	中位40%	上位20%	国名 (年)	1人当り所得 (ドル)	下位40%	中位40%	上位20%	
年間所得三〇〇ドル以下																
ケニヤ	ア(1968)	136	10.0	22.0	68.0	エル・サルバドル	295	11.2	36.4	52.4	チヤ	1958	78	18.0	39.0	43.0
シエラ・レオネ	(1968)	159	9.6	22.4	68.0	トルコ	282	9.3	29.9	60.8	スリ・ランカ	(1969)	95	17.0	37.0	46.0
フィリピン	(1971)	239	11.6	34.6	53.8	ベトナム	82	16.5	38.7	44.8	ニジェール	(1960)	97	18.0	40.0	42.0
イラク	(1956)	200	6.8	25.2	68.0	ダホメイ	87	15.5	34.5	50.0	パキスタン	(1964)	100	17.5	37.5	30.0
セネガル	(1960)	245	10.0	26.0	64.0	タンザニア	89	13.0	26.0	61.0	ウガンダ	(1970)	126	17.1	35.8	47.1
コート・ジボアール	(1970)	247	10.8	32.1	57.1	インドネシア	99	16.0	32.0	52.0	タイ	(1970)	180	17.0	37.5	45.5
ローデシア	(1968)	252	8.2	22.8	69.0	マダガスカル	120	13.5	25.5	61.0	韓国	(1970)	235	18.0	37.0	45.0
チュニジア	(1970)	255	11.4	33.6	55.0	ザンビア	230	14.5	28.5	57.0	台湾	(1964)	241	20.4	39.5	40.1
ホンデュラス	(1968)	265	6.5	28.5	65.0											
ニクアガラ	(1970)	277	6.5	20.0	73.5											
年間所得三〇〇〜七五〇ドル																
マレーシア	(1970)	330	11.6	32.4	56.0	ドミニカ共和国	323	12.2	30.3	57.5	スリナム	(1962)	394	21.7	35.7	42.6
コロンビア	(1970)	358	9.0	30.0	61.0	イタリヤ	332	12.5	33.0	54.5	ギリシヤ	(1957)	500	21.0	29.5	49.5
ブラジル	(1970)	390	10.0	28.4	61.5	ギニア	550	14.0	40.3	45.7	ニュージーランド	(1968)	529	18.5	40.0	41.5
ペルー	(1971)	480	6.5	33.5	60.0	レバノン	508	13.0	26.0	61.0	ブルガリア	(1962)	530	26.8	40.0	33.2
ガボン	(1968)	497	8.8	23.7	67.5	ウルグワイ	618	16.5	35.5	48.0	スベイン	(1965)	750	17.6	36.7	45.7
ジャマイカ	(1958)	510	8.2	30.3	61.5	チリ	744	13.0	30.2	56.8						
コスタ・リカ	(1971)	521	11.5	30.0	58.5											
メキシコ	(1969)	645	10.5	25.5	64.0											
南アフリカ	(1965)	669	6.2	35.8	58.0											
パナマ	(1969)	692	9.4	31.2	59.4											

出所：H. Chenery et al., Redistribution with Growth, 1974

表2 各 国 の 貧 困 層

国 名	1人当り国民所得 (1969) (ドル)	人 口 (1969) (百万人)	全人口に対する比率 (%)	
			年間所得50ドル未満の人口	年間所得75ドル未満の人口
ラテン・アメリカ				
エクアドル	263	5.9	37.0	58.5
エルサルバドル	265	2.5	28.0	38.0
ホンジュラス	295	3.4	13.5	18.4
ドミニカ共和国	323	4.2	11.0	15.9
コロンビア	347	20.6	15.4	27.0
ブラジル	347	90.8	14.0	20.0
ジャマイカ	640	2.0	10.0	15.4
ペルー	390	.7	9.0	15.1
ベネズエラ	480	13.1	18.9	25.5
メキシコ	512	1.7	2.3	8.5
ウругвай	645	48.9	7.8	17.8
パナマ	649	2.9	2.5	5.5
チリ	692	1.4	3.5	11.0
ベネズエラ	751	9.6	...	...
アルゼンチン	974	10.0	...	...
ブルネイ	1054	24.0	...	...
プエルトリコ	1600	2.8	...	...
計	545	244.5	10.8	17.4
アジア				
ビルマ	72	27.0	53.6	71.0
スリランカ	95	12.2	33.0	63.5
インドネシア	100	537.0	44.5	66.9
タイ	100	111.8	32.5	57.9
バングラデシュ	173	34.7	26.8	44.3
韓国	224	13.3	5.5	17.0
フィリピン	233	37.2	13.0	30.0
インドネシア	290	34.5	12.0	23.7
台湾	316	9.4	24.0	33.3
マレーシア	317	13.8	10.7	14.3
インドネシア	323	10.6	11.0	15.5
バングラデシュ	350	27.9	8.5	15.0
パキスタン	570	2.6	1.0	5.0
計	132	872.0	36.7	57.2
アフリカ				
チャド	75	3.5	43.1	77.5
タンザニア	90	2.6	41.6	90.1
ジンバブエ	92	12.8	57.9	72.9
マダガスカル	94	3.9	33.0	59.9
ウガンダ	119	6.7	53.8	69.6
シネガール	128	8.3	21.3	49.8
セネガル	165	2.5	43.5	61.5
コートジボワール	229	3.8	22.3	35.3
チュニジア	237	4.8	7.0	28.5
ロザンボ	241	4.9	22.5	32.1
ザンビア	274	5.1	17.4	37.4
ガボン	340	4.2	6.3	7.5
南アフリカ	547	.5	15.7	23.0
南アフリカ	729	20.2	12.0	15.5
計	303	83.8	28.4	43.6
合計	228	1200.3	30.9	48.2

(注) ..は僅小を示す。  
出所: H. Chenery et al., op. cit.

こうした疑問に根ざす、開発エコノミストの最近の問題意識は、①国全体としてバランスのとれた成長を行ないつつある国の例を参考として、分配の問題に対する政策およびその効果を再検討しようとする、②理論的には、最適成長および分配政策を概念上峻別する原生経済学の立場に対し、政策があまり良く行届かない社会のグループが成長することを考慮に入れた開発戦略を開発しようとする——ことに要約される。

### (1) 所得較差の実態

所得分配が公正を欠いている実態は次のようである。第1に、相対的な較差が著るしい。一つの国の家計を所得の多い順に並べ、家計数で上位20%、中位40%、下位40%に分けてみると、表1. に示される通り、下位40%の家計の所得シェアは約12.5%に過ぎない。発展途上国のうちでも不平等度の低い諸国では、下位40%の所得シェアは約18%であるのに対し、全発展途上国の半数に当る、高い不平等度を示す諸国では、下位40%の所得シェアは約9%である。1963年にクズネッツ教授は、発展途上国の所得不平等は上位および中位の間で較差が大きい事実によっておこっており、開発努力は中位の所得シェア拡大に向けられるべきである、としたが、その後利用可能となったデータによれば、中位と共に下位の所得シェアの低いことが問題として指摘し得る。

第2に、発展途上国の所得の絶対的水準が著るしく低い。表2. に掲げた諸国の

表3 業種別にみた所得分布の例

(単位: %)

	人口分布 (%)	農 業	鉱工業	建設業	運 輸・ 通 信 業	サービス業	その他	計
メキシコ (1963)	豊 6	19.0	23.0	2.0	19	37.0	—	100.0
	17	30.0	19.0	2.0	18	30.0	1.0	100.0
	30	29.0	24.0	5.0	16	25.0	1.0	100.0
	貧 47	63.0	9.0	6.0	8	14.0	—	100.0
	計 100	45.0	16.0	5.0	13	21.0	—	100.0
マレーシア (1970)	豊 5	9.0	14.0	3.0	25	47.0	2.0	100.0
	46	33.0	13.0	4.1	24	24.0	2.0	100.0
	貧 49	71.0	7.0	2.0	12	7.0	1.0	100.0
	計 100	50.0	10.0	3.0	18	17.0	2.0	100.0
チ リ (1968)	豊 5	33.0	16.0	9.0	18	19.0	5.0	100.0
	19	51.0	13.0	5.0	13	14.0	4.0	100.0
	37	57.0	14.0	8.0	8	6.0	7.0	100.0
	貧 39	70.0	7.0	5.0	5	2.0	11.0	100.0
	計 100	56.0	10.0	6.0	10	8.0	10.0	100.0

出所: H. Chenery et al., op. cit.

表4 農村および都市における所得較差

(単位:%)

国名(年)	上位20%の所得シェア		下位80%の所得シェア	
	農村	都市	農村	都市
チリ(1968)	48.3	50.2	51.7	49.8
コロンビア(1970)	50.7	58.2	49.3	41.8
ホンデュラス(1968)	55.0	55.8	45.0	44.2
インド(1964)	43.0	57.0	57.0	43.9
メキシコ(1963)	54.0	56.2	46.0	43.8
パキスタン(東西)(1964)	42.5	52.0	57.0	49.0
パナマ(1968)	46.0	45.3	54.0	54.7
タイ(1970)	51.0	45.5	49.0	54.5
チュニジア(1961)	50.0	50.0	50.0	50.0
ベネズエラ(1962)	50.0	50.0	50.0	50.0

出所: H. Cheary et al., op. cit.

人口を合わせると、中国を除く全発展途上国の人口の60%を占めるが、その約1/3は貧困水準である、一人当たり国民所得50ドルを下回る部分に入り、半数が75ドルを下回る部分に入っている。このように圧倒的な貧困のシェアをみれば、たとえ一人当たり国民所得を上げるための開発努力がなされても、所得分配が公正を欠けば貧困の解決にはつながらないであろうことが分る。

貧困グループの性格を示すのが表3.~5.である。表3.によれば、最も貧困な

表5 就業状況別にみた所得分布の例

(単位:%)

	人口分布(%)	事業主	自営	従業員	主婦、家事労働者	失業者	計	
マレーシア (1970)	豊	5	11.5	12.8	72.6	0.8	2.3	100.0
		46	4.0	29.1	59.8	3.2	3.9	100.0
	貧	49	0.5	51.8	41.8	2.3	3.6	100.0
	計		2.7	39.3	51.8	2.6	3.6	100.0
ブラジル (1960)	豊	69	4	45	38	9	4	100.0
		31	0.5	51	37	3	8	100.0
	貧							
	計		2.8	47.0	38.0	7.0	5.2	100.0
チリ (1968)	豊	6	13.0	26.0	54.0	7.0	100.0	
		18	3.0	24.0	57.0	16.0	100.0	
		30	1.0	21.0	33.0	45.0	100.0	
	貧	46	0.0	24.0	5.0	71.0	100.0	
	計		2.0	23.0	26.0	49.0	100.0	

出所: H. Chenery et al., op. cit.

グループは下位40~50%に当っており、そのうち2/3が零細農家または農業労働者である。残りの、農業以外の者は職人、商人として農村に在住していると思われるので、貧困グループの少くとも70%は農村に在ることになる。表4.に、都市と農村における所得不平等度が示されているが、都市でも農村でも上位20%が所得のほぼ半分を占めている。表5.は、発展途上国の貧困グループの大部分が賃金労働者ではなく、低収入の自家営業者（かなりの部分は自営農家）であることをうかがわせる。

## (2) 所得較差の発生経過

上記のような所得較差が生じたのは次のような事情によるものと推測される。発展途上国では、開発初期に所得分配が集中する傾向がみられるが、この傾向は、①低所得層の土地、金融、教育、近代部門の雇用からの隔絶、②税制、商業、公共投資などの政策——により恒久化される。国の経済成長が続けばその恩恵は徐々に全部門に浸透するが、多くの発展途上国でこれを妨げているのが、①最近15~20年間の人口の急激な増加、②それに伴う未熟練労働者の過剰供給——である。彼等は賃金労働者になれず零細農家、農村の職人、都市の部門外部部門（informal sector=急増中）となる。彼等の所得は土地、資本、公共機構などからの差別的隔離によって抑えられ、また彼らの多くは市場経済の外に置かれる。

所得較差の拡大には、従来の開発計画およびその基礎となる方法論の持つ限界が一役かっている。すなわち、従来の開発計画では、①計画策定者の主たる関心が総産出高の増加にあって、所得分配の側面をないがしろにした、②いきおい、近代部門とその開発に対する障害にのみ調査の重点が置かれた、③統計体系、分析用具が先進国からの借物であり、貧困グループに対してよりも組織された部門に対して有効性を発揮し易かった——などのことがみられた。以前の開発計画では伝統部門が軽視されたが、それは近代部門の拡大により伝統部門は短期間のうちに重要性を失うであろう、と予想されていたためである。ところが、人口が急増した結果多くの発展途上国では、近代部門の拡大による伝統部門の吸収という楽観論は影をひそめ、近代化への経過期間が相当長引き50~100年を要する、という見方が一般的になってきた。

## 2. 所得較差是正の戦略

所得較差是正を重視する開発計画のフレームワークとして、①貧困層が成長の分け前にあずかるのを妨げている物的、人的能力の不足や機会不均等をなくす、②その



ために、貧困層である目標グループ (target group) を認定し、その特質に合った開発計画を立てる、③開発の初期に成長が少数の部門に集中し勝ちなのに対し、社会全体が成長の分け前にあずかれるように政策的介入を行なう——などが要請される。

#### (1) 所得分配の指標

成長と分配のパラレリズムを実現するために、これら両目的が相互に矛盾しない形で表わされる指標を用いる必要がある。GNP成長率はこうした用途には不適當である。GNP成長率は社会の成員の所得を各人の所得シェアに等しいウェイトで評価する指標である。表1. が示す通り、発展途上国では上位20%に入る家計の所得シェアだけでも50%を越える。それに対して、下位40%の所得シェアは約12.5%に過ぎず、したがってGNP成長率への寄与率もその程度でしかない。すなわち、GNP成長率は主として上位家計の所得増加を反映する指標であり、過半数の下位家計の所得の増加は余り計算に入っていない。

成長と分配とを統合して計る指標としては、各成員（家計）に均等のウェイト——すなわち1家計1票——を与える指標を用いるのが適當である。この指標では、上位20%には20%の、下位40%には40%のウェイトが与えられるから、指標のパフォーマンスを良くしようとすれば下位家計の所得成長を重視せざるを得ない。この指標では所得分布の異なる国同志を相互に比較することはできないが、或る一国をとれば、所得分配にすぐれている国は成長度が鈍くても、GNP成長率によるよりも評価が良く出ることになる。反対に、いくら成長率が高くても所得較差の高い国は低く評価されることになる。この点は表6. によく現われている。なお、以上に

表6 所得の分布と成長

国名	期間	上位20%	中位40%	下位40%	GNP	均等ウェイト 指数
韓国	1964-70	10.6	7.8	9.3	9.3	9.0
パナマ	1960-69	8.8	9.2	3.2	8.2	6.7
ブラジル	1960-70	8.4	4.8	5.2	6.9	5.7
メキシコ	1963-69	8.0	7.0	6.6	7.6	7.0
台湾	1953-61	4.5	9.1	12.1	6.8	9.4
ベネズエラ	1962-70	7.9	4.1	3.7	6.4	4.7
コロンビア	1964-70	5.6	7.3	7.0	6.2	6.8
エル・サルバドル	1961-69	4.1	10.5	5.3	6.2	7.1
フィリピン	1961-71	4.9	6.4	5.0	5.4	5.5
ペルー	1961-71	4.7	7.5	3.2	5.4	5.2
スリ・ランカ	1963-70	3.1	6.2	8.3	5.0	6.4
ユーゴスラビア	1963-68	4.9	5.0	4.3	4.8	4.7
インド	1954-64	5.1	3.9	3.9	4.5	4.1

出所：H. Chenery et al., op. cit.

説明した均等ウェイトの代わりに低所得層に厚いウェイト（貧困ウェイト）をかける方法も考えられる。

低所得層の所得水準を引上げようとして各国が採用してきた戦略を上記の指標（福祉指標と呼ぶ）の考え方に照らして検討すると次のようになる。

- 1) 高所得層の貯蓄を増加しGNPを最大化する戦略では、低所得層への所得分配が阻害されるため、福祉指標を上げるには所得移転を併用する方が良い。
- 2) 教育、金融、公共施設など低所得層に対する物的、人的投資を強化する。当初は高所得層の貯蓄減少により成長が犠牲にされるが、長期的には低所得層の生産性および購買力の増加となって成長が促進され、低所得層の所得が上昇するため福祉指標は上る。
- 3) 財政を通じ、または消費物資を直接に低所得層に分配する、などの形で低所得層に所得を再分配する。この戦略では福祉指標は短期間に向上する反面、公共コストは著るしく上昇する。しかし、例えば母子などを目標グループとする栄養保給などの場合のように(2)ではなくこの方法が唯一の手段となる場合もある。
- 4) 土地改革などにより現在の資産を低所得層に再分配する。これは農村の低所得層の生産性を増加させるための唯一の方策である場合が多いが、経済的コストのみならず政治的コストは高い。したがって、この方策は必要最少限に止め、後(2)の投資増強による方が効率的である。
- 5) 長期的には人口抑制策が低所得層の所得増加にとってプラスに作用する。

## (2) 計画効果の漏れの計量

福祉指標の考え方は、開発に伴う便益の漏れ（leakage）の計量にも使用できる。リーケジとは、開発による便益が、それを享受すべき目標グループ以外に流出する部分のことである。これまでのプロジェクト評価では、誰が便益を受けるべきか、は比較的等閑視されてきたが、もしこの点に注目すればプロジェクトの達成成果に対してリーケジが問題となる。

例を挙げて説明すると次のようになる。農村地帯に輸送路を建設するプロジェクトにおいて、目標グループとして、土地を持たぬ労働者および零細農家を想定した場合、純粋に合目的な便益は、土地を持たぬ労働者の、建設工事への雇用による所得増加、および零細農家が産物、中間投入物の輸送に当たって受けるコスト削減効果——である。一方、リーケジは、工事の過程では、既に比較的高所得を得ている地元の建設請負業者の所得、工事完成後は、商品農産物などの輸送の面でむしろ大・中農家の受ける便益——である。この際、大・中農家への、土地無し労働者の雇

表7 各グループの所得成長の5つのシナリオ

グループ	人口分布 (%)	所得(資産)分布(%)		シナリオ (相対所得成長率)				
		I	II	1	2	3	4	5
限界下住民	50	10	20	2.00	0.80	0.75	1.00	0.67
零細農家	30	20	30	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
中農家	10	20	20	0.00	0.60	0.50	1.00	1.33
大農家	10	50	30	0.00	0.00	0.25	1.00	1.60
	100	100	100					

入れなければならない。

リーケジの計量方法を次の例によって述べる——①対象地域の住民を限界下住民、零細農家、中農家、大農家の4グループに分け、目標グループを限界下住民（土地を持たぬ労働者および限界下農民=いずれも後述）および零細農家の2グループとする。②対象地域が全体として一定の経済成長を達成するに当り、その成長の内容である、各グループの成長率の異なる組合せをとって、5つの場合、すなわち5つのシナリオを想定する。③対象地域の4グループの間の所得シェアが所有土地によって決定されるものとし、土地所有の初期条件と、土地を政策的に再分配した場合とを想定する。

以上の諸想定を具体例として1表にしたのが表7.である。表を見易くするために、各グループの成長率は、主たる目標グループである零細農家グループの成長率を1.00としてシナリオごとに換算してある。また、シナリオ目標グループの成長率の高いものから順に並べてある。この例で言えばシナリオ5は、広い土地を持つ者の所得成長が高い、というこれまでの姿を現わしており、一方、シナリオ1～3は、目標グループの比較的高い成長という点で合目的な姿を現わしている。また、所得分布Iは発展途上国に多くみられる現状を、同IIは、資産所有の政策的是正の結果を現わしている。

表7.の想定の結果を、対象地域のGNP（住民所得）および、前項(1)で説明した福祉指標として表わしたのが表8.である。表を見易くするため、成長率および

表8 計画効果のリーケジ

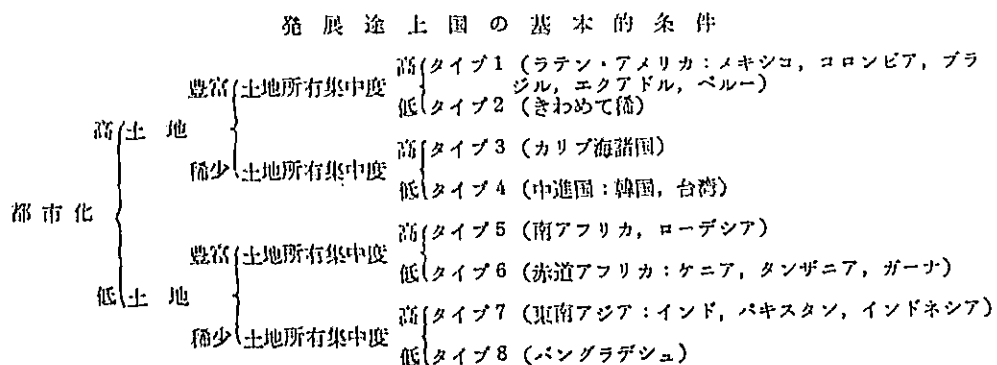
ウエイト	所得(資産)分布	シナリオ				
		1	2	3	4	5
GNP型ウエイト	I	100	100	100	100	100
	II	100	100	100	100	100
均等ウエイト	I	100	57	45	30	21
	II	100	71	65	54	42

福祉指標は最も合目的なシナリオ1の場合を100として換算してある。想定によりGNPの成長率はすべての場合を通じて一定である。しかし、対象地域の各グループの成長率に、人口分布によるウェイトを付けて算出された福祉指標では、シナリオ1（このシナリオでは目標グループにのみ所得成長がみられ、その他のグループの所得成長は0である）に比べて他のシナリオのリーケジが判然と現われている。しかも、所得分布のI場合のリーケジが一層大なることが分る。

以上のような検討をプロジェクトの事後評価に使用すれば、プロジェクトの合目的性を計量的に評価できるものと考えられる。

### 3. 戦略のための政策手段

上記の開発戦略（それらが組合わされて用いられる）は、その国の基本的条件、政治・経済的体制、とるべき政策手段を考慮して選択される。第1に、その国の基本的条件とは、低所得層である目標グループに関係のある初期条件のことであり、一般に次の3点から成ると考えられる——①都市・農村間の人口シェア（都市化の度合い）、②耕地または可耕地の使用可能度、人口に比べ十分かどうか、土地所有の集中度。このほかに、鉱物資源の有無、国土の広狭、国民の教育程度、経済の開放度、政府機関の性質等々の諸点も考慮に入れるのが望ましいのは言うまでもない。ここで、上記3点から成る国のタイプを、それに適合する国の名と共に示したのが下図である。



発展途上国の低所得層の人口の大部分は、上図のタイプ1, 6, 7の諸国に属する。タイプ8の国の貧困問題は一国内で処理するのがきわめて困難であり、国内政策の再編成と共に国際援助の活用が再検討されなければならない。

第2に、政治・経済的体制の面で開発戦略の決定上考慮すべき点は、発展途上国の大部分が、政治面では民主主義と権威主義との混合体制をとっており、経済面で

は公有経済と私有経済との混合体制をとっている事実である。このため、先進国型の租税政策、価格政策に対しても、また逆に国公有化、直接介入などの政策手段に対しても制約が生ずる。

第3に、開発戦略をデザインするには、そこで用いる政策手段をどう組合せて使うかを決めなければならないが、そのためには、政策手段がどのような分野に適用され得るかを検討する必要がある。政策手段の適用分野は次のようである。

- 1) 資本・労働市場での賃金、利子率、雇用・調達水準などに介入し、所得の機能的分配に影響を与える。
- 2) 土地、労働の熟練度など物的、人的資産の所有・管理形態に変更を加える。
- 3) 個人の所得・財産に課税し、市場経済に基く所得分布を或る程度平準化する。
- 4) 消費物資の供与または所得の直接的移転により、税引後所得の分配を補完する。
- 5) 商品市場に介入する。所得分配は消費パターンを通じて商品需要を決定し、商品需要は要素需要に影響し所得分配を決めていく。
- 6) 技術の状態に介入し、総産出高の水準および要素間の代替可能性を決定する。

#### (1) 要素市場への介入

以上のうち、①の要素市場を通ずるのが最も望ましい政策手段である。発展途上国の要素市場に歪みがあって、労働が過大評価される一方資本が過少評価される傾向がある事実を認め、政策的に労働の相対的コストを下げ、雇用増加を計るのが目的である。

第1に、労働コストについては、①最低賃金の撤廃、労組の交渉力の制限などを行なう、②労働者の所得補助、労働所得に対する課税免除——などを行なって労働の相対コストを引下げる手段が考えられる。発展途上国では、殆どの産業において資本に対する労働の代替弾力性が1を下回るのが実態なので、もし①の手段を採用しても労働の所得シェアは減るし、総労働所得も減る可能性がある。②を採用した場合、補助金、免税などは労働者全体を対象とするものであるから政策のコストはきわめて大きいものとなる。政策コストと労働所得の増加分との比較を試みなければならない。

労働政策にとっては賃金問題以外の側面も重要である。すなわち、雇用増加策は、①教育を受けた者に対する雇用機会増加への期待は熟練労働者の増加を妨げ高級学歴者の余剰を生ずる、②政府雇用は高所得層の子弟が主な対象となり、所得分配の目的にとって逆効果となる——などの問題を生ずる。これらの問題に対しては、職業によって相対賃金の引下げを行なう、都市部門で所得政策を併用する——などの

対策を講ずるのも一法である。

第2に、資本コストについては、その相対価格の引下げは問題が少なく、問題はむしろ資本市場が分裂しているところにある。資本の相対価格引下げのための政策手段としては、資本課税を行なうことや、低利子、資本財輸入に当たっての外貨の過少評価、資本に対する税還付などのインセンティブなど、実質的な補助を撤廃することが考えられる。これらは、資本サイドの所得増加とならない上に、労働コストを動かす政策より実行が容易である点で問題が少ない。それよりも、資本市場が近代部門に対するものと農村部門に対するものとに分裂しているのが問題である。近代部門で資本コストが割安となる反面、伝統的な未組織部門で割高となっていることが農村部門の労働の吸収力を弱めている。資本調達の世界均等を、農村部門を対象として実現する必要がある。

## (2) 資産の所有形態の変更

次に、ラディカルな手段である、現在の資産（土地、教育など物的、人的資産）の所有・管理形態に変更を加える政策手段についてであるが、政策の目的からすれば、要素市場を通じての所得の機能的分配よりは、資産の所有・管理形態の変更に伴う所得の人的分配の方が実効が挙げやすい。しかし、この政策手段をとる場合には、資産を収用するための直接・間接コストと、資産を受けた者の収穫増加能力とを十分に比較考査する必要がある。制度的インフラストラクチャーその他の追加的または補完的投入が行なわれないために、再分配を受けた生産者の生産性が一時的に落ち込むことがあるからである。

現在の資産を再分配するのではなく、貧困家計のために投資を行なうことも所得分配のために有効な政策手段である。貧困グループが近代部門から隔離されているような場合には土地改良、灌漑、利水、道路、金融、市場機構などを貧困家計のために用意することにより貧困家計の直接援助を行なうことができる。

以上述べたような政策手段は単独でなく、幾つかを組合せて用いることにより有効性が高められる。政策手段としては、要素市場への介入、課税など旧来の手段もある一方、貧困家計のための投資のように制度面の大きな改革を必要とする新分野もある。成長と分配という両目的にとって補完的であるものはもとより、少くとも相互に相反しない政策手段は併用することが望ましい。例えば、資源の移転策は課税による資源動員により、また雇用増加策は教育・訓練計画や労働集約技術の改善などにより補完され得る。また、要素市場の歪みの是正は教育や技術の向上と相反しない。しかし、生産性が低くかつ成果が上るまでに長期間を要するプロジェクト

への投資を貧困家計のために行なうことは、短期間をとれば成長に対してトレード・オフの関係となる。

#### 4. 目標グループの認定

社会的公正を重視する開発戦略を実効あるものにするために、目標グループ(target group)である、農村、都市の貧困グループを認定し、認定されたグループの所得向上を主眼として対策を立てるのが近道である。方策の大綱は、①貧困グループの80%以上が現に雇用されている事実から、雇用を量的に増加させることより質的に向上させるようにする、②従来は施策が資本集約的な対象に傾斜していたが、これを改め、貧困グループに対する差別を撤廃するよう努力する——ことに集約される。農村の貧困グループに対する戦略は、彼らが経済の他部門と関連していないことから、彼らに土地、水、金融を利用できる機会を与え、彼ら自身の生産性を高めることが中心となる。都会の貧困グループに対する戦略は、労働集約的な生産物、生産手段に傾斜した多岐に亘るものとなる。しかし、都会の貧困グループにも、生産要素への接近、公共投資の拡充、差別の撤廃が必要である点では、農村の貧困グループに対するのと同様の施策が要請される。

##### (1) 農村の貧困グループ

第1に、農村の貧困グループを取上げるが、その理由は、発展途上国、特に東南アジア、アフリカでは貧困グループの多くが農村部に在るからである。農村の貧困グループ全体に対して好影響を与える対策としては、①人口政策、②農地改革、③公共投資、④農産品などの価格政策——などが主となる。人口問題を家族計画の普及によって解決するためには乳児死亡率の低下、婦人の教育水準の向上などが有効である。発展途上国では小児が労働力に数えられ、また他の家族の老化、廃疾に対する保険として考えられるため必要以上(欲する以上)に子供をつくる傾向がある。乳児死亡率を低下させ、また、婦人の教育水準を高め雇用機会を増加させることが人口の計画的抑制につながる。

農地改革は経済問題であると共に政治問題であり、経済的コスト、政治的コスト、時間的制約——を考慮に入れて進めなければならない。前述したように、農地改革は農村開発の他の施策と併用されると農村の貧困問題解決に力を発揮するし経済的コストも低くてすむが、対象地域の生産性が当初は減退する、という問題を含む。すなわち、労働の雇用は総体として増加するが、土地を持たぬ農業労働者が富農から解雇され、低能率の小規模の家族労働がそれにとって代る、という形をとるから

である。したがって、土地を持たぬ農業労働者に対しては、園芸、家畜農業が可能な程度の最小居住単位が割当てられるようにし、地主の住居管理を通じての支配体制から脱脚させる必要がある。しかし、農地改革の他の一面では、農村人口全体がそれぞれやっつけられる土地を持てるほどに土地が十分に無い事実への対処が重要である。この問題に対しては、多数の限界農家ができてしまうのを防ぐために、小さな土地を多数に分けるのではなく、より大きな土地をより少ない家計に分有させる配慮が要る。

貧困対策として、公共投資の「都市バイアス」を排除して、労働集約的な農村公共事業を興すことが特に有効である。こうした施策の併用は従来あまり試みられなかったが、これが農地改革と併用されれば開発計画のリーケジはきわめて少なくて済む。そのような公共事業として、灌漑、土地改良、インフラストラクチャー投資、輸送用道路建設、販売ルート整備、医療施設建設、浄水道設置などが挙げられる。その場合、農業のエコロジーに則した地域を対象地域にとり、農地規模によって対象をきめるのではなく、地域内の全農地を対象として包含することが望ましい。

最後に、都市・農村間の交易条件を農村に有利なようにするため、農産品に対する価格支持を行なって所得分配に好影響を与える方策がある。この方策は農村労働者の雇用増加をもたらすものと期待される。

次に、農村における所得分配の目標としての零細農家 (small farmers) および限界下農民 (submarginal farmers)、土地を持たぬ労働者 (landless laborers) について考察する。

### 零細農家

零細農家を限界下農民から区別するのは、彼らが自給自足に十分な土地を保有していることであるが、零細農家の家計所得は低水準であり彼らの土地利用も限られている。各国に共通する彼らの特性は、①生産要素価格の点で大農家と差がある、②農業リスクにさらされる度合いが大きい、③生産要素の初期条件が乏しいものである、④新技術の恩恵に浴すのが遅くその度合いが低い——ことである。すなわち、零細農家は信用度、融資が小口であるためのプレミアム、地主から融資を受けることによる返済条件などのきびしさ——などの理由で金融への機会が大農家と均等ではない。また、自給を優先させなければならぬため土地への追加投資が少なくなり、そのため農業リスクを負い易い。③については自明である。

上記①から③までの条件が重なって、零細農家は④で挙げたように新技術を取入



れるのが遅くなり勝ちである。最近の新技术は土地開墾と共に、改良品種、肥料、害虫駆除、灌漑などのパッケージからなっており、主として米・麦を対象としている。これらの新技术は規模のメリットとは無関係だが、①新技术が在来の4～5倍の運転資本を必要とすること、リスクを伴うこと大農家の方が情報を取り易く、また農業技術普及活動の対象となり易いこと——などで大農家の方が新技术の摂取が早い、②労働が相対的に豊富な低開発国で新技术は擬似地代と同じ性格をもつ、③新技术が灌漑を前提とする——などで零細農家の方が大農家よりも恩恵を受ける度合いが小さくなる。

農業技術普及などへの貢献などの点で大農家（富農）の存在意義を軽視することはできないが、上記のような状況は、公的な介入が零細農家に有利なようにはたかなければその悪化をくい止めることはできない。すなわち、①特別な金融制度による零細農家への信用供与、②零細農家を対象とする包括的なサービスの提供、③小作制度の改革、④公共機関による研究開発の促進——などが必要である。このうち②の包括的なサービスの提供についてチェネリー博士らは、①作付パターンを伝統的なものから、農家の所得増加をもたらすものに転換する場合、②農家に対する公的な管理、技術普及のコスト増加を最少限に止めようとする場合、③しかも、新技术導入に伴う農家の負担が収量増加などでは到底まかない切れない場合——に、零細農家援助機関（ASF=Agency for Small Farmers）を新設することが望ましいとしている。ASFは、そこに登録されている零細農家と契約を結んで次のような機能を営む——①改良品種、肥料、病害虫駆除、農業金融、農業技術普及のパッケージを提供する、②収量が、新技术導入に伴ない上昇した損益分岐点に達しない場合、現状から損益分岐点までについては借入返済が猶予され、収量が損益分岐点を越えてから、新技术から期待される収量までの間であれば、返済に当ってプレミアム（20%程度）を求められ、期待される収量を越えた分は何らチャージの対象とならない、③農家はどの年でも契約を締結できる。

#### 限界下農民、土地を持たぬ労働者

自給自足に必要な最少限度の土地すら持たない限界下農民および土地を持たない労働者のために必要なのは、土地の生産性を農村人口の増加率以上に高め、農地改革、開墾により彼らに土地を与え、彼らを零細農家にまで高めることである。しかし、東南アジアなどでは、このことは実行困難であり、特に、土地をもたない労働者を対象とする場合は不可能に近い。彼らに対しては、その雇用を高めるために、

農業用機械の価格を国際水準にする，などの手段もあるが，もっと好ましい施策としては次のものが考えられる——①単に建設期間のみならず永続的な雇用機会を提供するために森林業や労働集約的な家畜農業を興す，②同じ理由で学校，病院，その他の社会的インフラストラクチャーを農村公共事業の中に入れ，これらが無償で利用できるようにして永続的な現物給付を行なう，③農村公共事業の一環として灌漑事業を行ない，作物を豊かにすると共に労働需要を増加させる。

### (3) 都市の貧困グループ

都市の貧困グループとしては，今日では，失業者ではなく就業している貧困グループのもつ潜在力が開発戦略上注目されるようになった。都市に集まる農村からの移住者や無断居住者に対してとられる政府の放置策や，差別的政策にもめげぬ生命力の強さを見て，都市経済の部門外部部門 (informal sector) がダイナミックな成長の可能性をもっており，新しい開発戦略の源泉になるであろう，との見方がされるようになった。しかし，都市の貧困の問題は複雑であり，今日まで政府も研究者もこの問題に目をつぶってきた。そのため都市の貧困グループに関するデータは極端に乏しい。なお，都市の失業者は自発的タイプの者が大部分であり所得分配上の問題は少ない。

就業しているとはいえ，都市の貧困グループを表わす適当な区分はなされていなかったが，1972年のILOのケニア・レポートで用いられた「部門外部部門」という区分で不十分ながら表わされると言えよう。ILOは部門外部部門の活動状況の特長として，容易な参入，地元の資源への依存，自家営業，小規模運営，労働集約的技術，学校教育以外での訓練，統制を外れた競争市場——を挙げている。貧困の状態や職業の内容は，所得，都市化，工業化の水準が異なるのに応じて国ごとに違出し，また貧困は個人でなく家計の現象であるので，都市の貧困グループの性格を一般化するのは困難であるが，次のようなグループを含んでいる——①サービス部門の自営業者（行商，靴磨き，修理・修繕職人，床屋），②製造業，建設，サービス部門の未熟練労働者，③農村からの移住者で職探しの間臨時に就業する者，④自家営業の熟練労働者（その中には土器，手動紡糸など，需要の少ない，時代遅れの技術もある），仕立屋，大工などで非常に小口の仕事をやる者，⑤労働力以外の老人や不具者（被扶養者）。都市の貧困グループから除かれるのは，近代工業の熟練労働者，官吏，従業員を持つ職業主，学歴のある失業者，技術者，専門家などであり，また組合労働者は貧困ではない。

都市の貧困グループに対する戦略は，農村の貧困グループに対するのと異なり多

岐に分れる。第1に、都市人口は農村からの流入、人口の自然増加により1960年から2000年までの間年率4.1%で増加すると国連により推定されている。しかし、近代部門の製造業にそれを吸収するだけの成長が期待できないのであるから、近代部門の資本集約的發展に依存しようとしたことは政策上の誤りであった。第2に、都市の諸条件が都市によって異なる、都市部門の経済的連関が農村と異なる戦略を要求する、貧困グループの職業による認定が難しく資産移転政策をやり難くする——などの事情がある。

都市の貧困グループに対する基本戦略は、農村の貧困グループに対するのと同様に、資産再分配と生産部門での労働力吸収との組合せであろう。第1の施策は、現在の要素市場の歪みを正し、下請け関係を中心とした産業連関を發展させる、などの方法により貧困グループの所得稼働力を改善することである。第2の施策は、貧困グループのための教育、医療、住宅に対し公共支出を行ない、貧困グループの実質所得を高める手段であり、また彼らの生産性を高め労働集約的技術の効率を高めることである。それでも都市の貧困問題を解決するには何十年も要しよう。その一つの理由は、都市の貧困が改善されるにつれて農村から都市への移住が増加することである。農村の開発は、貧困グループが農村から流出するのをくい止めるためにも、また都市の小規模生産者に対する農村の購買力を形成して都市の季節外雇用を高めるためにも必要である。都市と農村とが、インフラストラクチャー投資、医療・教育行政、市場となる中小の都市建設、などの面でバランスのとれた發展をすることが望ましい。

### 生産部門戦略

上記第1に挙げた生産部門戦略では、都市部門における産業の前方・後方連関を強め、貧困グループの雇用機会と自営業者の所得機会とを高めて貧困グループの所得を増加させようとする。近年發展途上国で推進された工業化では産業の垂直統合が中心であり下請け関係はあまりみられないが、わが国、韓国、台湾などにおける工業化の成功事例にみられるように、大企業が中小企業に下請け注文を出すという形で、或いは香港、シンガポールにおけるように大企業と中小企業とが下請け販売関係をもつという形で、規模の異なる企業同志が連関することが望ましい。垂直統合は中小企業を排除し、また労働管理に規模の不経済が生じ、資本集約化への偏向を生むので好ましくない。したがって、重要な施策として、大企業優遇策の廃止、中小企業のための助言機関の設立、金利体系・信用機構の改革、企業間信用を發達

表9 取引状況の表示例

供給部門 購入部門	財			サービス			家計		政府
	大	小	部門外	大	小	部門外	豊	貧	
財： 大 小 部 門 外	$X_{11}$ $X_{21}$ $X_{31}$	—	—	—	—	$X_{10}$ : :	$H_1^?$ $H_2^?$ $H_3^?$	$H_1^?$ $H_2^?$ $H_3^?$	$G_1$ $G_2$ $G_3$
サービス： 大 小 部 門 外	$X_{41}$ $X_{51}$ $X_{61}$	—	—	—	—	: : $X_{60}$	$H_4^?$ $H_5^?$ $H_6^?$	$H_4^?$ $H_5^?$ $H_6^?$	$G_4$ $G_5$ $G_6$

させるための支持策の実施，以上の機構などへの機会均等——などが特記される。産業連関を高める計画を立案するためには，表9.のような投入産出表を作成することができれば非常に役に立つ。この表では，企業は規模別に，家計は貧富の程度で細分化される。これによって，部門外部部門がその他の生産・消費部門とどう結合しているかを調べることができる（この点については，本稿5.統計の改良参照）。

### 所得移転戦略

上記第2に挙げた所得移転戦略では，雇用の増加や産業連関の形成に長期間を要することから，もっと速効性のある施策として，貧困グループに対する公共サービスの質を高めることなどが考えられる。貧困グループは所得が低い上に，彼らに対するサービスの質が悪い，一般にサービス料金が低い上にそれを支払った者のみがサービスを受給できる——などの不利な条件を負わされている。この点を改善して貧困グループの実質所得を引上げるために，医療，住居，教育などに対する公共支出において貧困グループに多くを割き，また，そのようなサービスにつき貧困グループに対する差別的取扱いを撤廃しようとするものである。特に，教育は生産性増加策としてばかりでなく，生活の質を高めるものとして高い優先度が与えられてよく，初等教育の徹底，奨学資金制度の拡充などが望まれる。

### 5. 統計の改良

所得分配をみるための統計データについては，ここ10年間に多数のサーベイが行なわれた結果量的には相当増えたが，質的な進歩はみられなかった。その理由は，データが次のような点で不満足なものだったからである。

- 1) 所得の概念が明確でない。

この目的のためには恒久所得について、貨幣および現物による金所得を対象とし、かつ税、移転所得を含む可処分所得で計られねばならないのに、実際のサーベイでは、比較的短期間の貨幣所得のみを対象とすることが多かった。

2) 計測がきわめて困難である。

高所得者は課税をおそれて所得を隠したが一方、低所得者については、自家消費生産所得や自給自足部門の投資が計れない。また農村の物価が都市に比べ非常に安いのに農村の実質所得が過小評価され勝ちである、など相対実質所得の計測が著るしく困難である。

3) データの代表性に問題がある。

サンプリングの方法が不適當であった場合が多いが、サンプリングをやるにもサンプリング・フレームが見付け難い場合もある。遊牧民や僻地農民の存在はその極端な例である。

社会的公正に関する統計を改良するには、①新規のサーベイ、②従来の統計の細分化——の方法があろう。このうち、①については、5年に1度程度の定期調査と、随時行なわれる、特別な目的のための調査とを組合せることが考えられる。このような形でのデータ収集は政府の統計機関によって以外行ない難い。したがって、調査団は対象国政府当局者の説得に最大限の努力を傾けるべきである。データ収集に当っては、目的に合わないデータについて正確を期すより、粗くとも目的に合うデータを集めることを原則とすべきである。例えば、農業に関する統計でその経営規模が重要な要素である時、農業部門全体としての生産高や中間投入物を正確に集計し得るからといっても、そうしたデータでは目的に合わない。この場合には、耕作や飼育の専門家の意見なども入れ、或る程度主観も混えて経営規模の区別をし、統計作成の常道を離れても、実際の目的に合ったデータを集めるようにしなければならない。

(1) 新規のサーベイ

統計作成の体系は次のようなものとし、社会・経済的データを集めるようにする。

1) 家計の貧困度

所得較差の実情を捉えかつ計画の効果を追跡する目的で作成される「貧困地図」(貧困の等高線図)のためのデータ。

- ・家計の構成——家族の成員(「家族」とされるものが国により異っている点に留意)すべてについて、年齢、性別、人種系統、移住身分、地域、教育水準、居住の都市・農村の区別、家族の中での役割。

- ・家族の所得・消費——家族の自立能力，したがって栄養状態にも関連するデータである。この場合も「家族」は広義に考える必要がある。例えば，都市労働者に対する政策手段を考える場合，出稼ぎ送金の実態が分っていれば非常に役に立つ。したがって，所得についてはその源泉すなわち，賃金，利潤，地代，移転所得，送金，自営および貨幣，非貨幣の区別。直接税，補助金。消費については，データ分類を，下記 2) の，家計調査の消費分類，国民所得統計，投入産出表，事業所・農場調査の生産分類に合わせておくと便利である。物価のデータも集める。
- ・資産の所有・利用，その制度——所得較差が世代を越えて伝えられる要因である。物的，人的資本（教育・熟練度などを含む），所得水準決定に重要な土地所有（金融資産と違い把握し易い）。土地保有条件，住居の状態，医療・教育・浄水道・普及活動など公共サービスの利用状況。
- ・仕事の間——家族の各成員の仕事について，その属する経済部門，家族労働の分担，週間労働時間および賃金，労働の季節，熟練度，住居からの距離。

## 2) 生産・消費単位としての家計

家計が生産・消費単位として経済の他の部門とどう関連しているかをみるためのデータである。本稿 1. 所得較差の現状とその発生経過でみたような，貧困層の半数が家族企業または家族農業に従事している事実，従業員 5～10人未満の都市の家族企業が公式統計では普通カバーされてない事実——からみて，家族企業・農業の実態を捉えることがきわめて重要となる。

### ・零細農家：

家族構成，土地とその性質，土地保有条件，地域。

生産の水準と構造，販売ルート。

投入の構造——家族，他の家計，農業部門以外からの投入の区別。

非農業活動——家事労働，サービス等。

地代，利子，税金。

移転支出・所得。

公共財・サービスの生産・消費利用。

消費パターン——自家生産物の消費，食料以外の物の小口生産。

### ・都市の小規模家族企業：

データの範囲は上記と同じ。使われている技術，仕入・販売先のデータも集める。

## (2) 従来の統計の細分化

この場合問題なのは細分化の基準である。貧困、所得較差の問題が良く表わされ、開発計画の策定に当ってこれらの問題に焦点が合わせられるように、統計の細分化が行なわれなければならない。そのためには、所得分配の面に主眼を置いた細分化が望ましいが、これはきわめて困難なことであり、前述のように、粗くとも目的に合ったデータを取る、という原則を実践する必要がある。

生産・消費の細分化について次のような配慮が必要である。生産については、生産物によって細分化し、例えば、農業・林業・漁業が国民所得統計などでは一括されていることが多いが、これらについてももっと細かく分ける。生産の態様についても、伝統的なもの、近代的なもの、または、組織的なもの、非組織的なもの——などを区別する。消費については、同じ部類の品物でも、貧富の各層で違うものが消費される場合はそれらを区別する。例えば繊維製品の中で、完成衣料、粗綿布を分け、また、同一工場の生産物の中で、高級品と廉価品とを分ける。

このような、統計の作成方法はオーソドックスではないが、こうしたやり方でないと実際の目的——開発による所得分配の是正に役立つ統計の作成——を満たすものは得られないであろう。

## 付属資料 1. 基本データ集

<p>1. 自然的条件</p> <p>(1) 地理学的条件 (位置, 面積, 地勢, 地質, その他)</p> <p>(2) 気象的条件</p> <p>(3) 天然資源賦存状況</p> <p>(4) 人的資源 (人口, 増加率, 分布など)</p> <p>2. 文化的・歴史的条件</p> <p>(1) 人種, 部族, 言語, 宗教</p> <p>(2) 風俗習慣 way of thinking (経済, 社会発展の段階)</p> <p>(3) 土地所有制度</p> <p>(4) 近代文化との接触の歴史 (植民地宗主国との関係)</p> <p>(5) 農村社会と都市化</p> <p>(6) 経済開発への阻害条件</p> <p>3. 政治的状況</p> <p>(1) 政治小史, 植民地体制からの変化, 現政権の基盤, その性格, 安定性</p> <p>(2) 議会制度, 政党・内閣制度, 行政組織</p> <p>(3) 外交, 軍事の概要</p> <p>(4) ナショナリズム</p> <p>(5) 対口政治関係</p> <p>4. 労働</p> <p>(1) 地域別, 産業別人口構成 (就業構造), 失業率</p> <p>(2) 労働力の量と質 (教育, 訓練のレベル)</p> <p>(3) 賃金, 雇用条件 (最低賃金制度, 雇用制限, 現地人雇用制度, 定着率, 労働の motivation)</p> <p>(4) 労働組合</p> <p>(5) 政府の労働政策 (雇用増大, 技術訓練, 経営能力訓練など)</p> <p>5. 一般経済</p> <p>(1) 経済規模, 経済成長率, 物価上昇率, 景気変動</p> <p>(2) 経済構造 (二重構造など) の特徴とその変化</p> <p>(3) 産業構造の特徴とその変化</p> <p>(4) 所得, 生活水準, その国際的比較</p>	<p>(5) 政府の経済政策, 目標, 手段, その効果</p> <p>(6) 全国的, 地域的開発計画, 社会開発計画の概要, 計画および実施のための機構</p> <p>6. 財政・金融制度の概要</p> <p>(1) 財政制度, 租税制度</p> <p>(2) 財政収支の構造</p> <p>(3) 財政政策, 長期財政計画</p> <p>(4) 金融制度 (政府, 民間) 特に開発銀行</p> <p>(5) 金融機関の資金調達・審査, 貸付能力</p> <p>(6) 金融政策</p> <p>7. 貿易・国際収支</p> <p>(1) 輸出入貿易と構造</p> <p>(2) 国際収支の構造とトレンド</p> <p>(3) 政府の通商政策 為替管理 貿易管理 (輸出入制限) 関税制度 特恵, ブロック貿易</p> <p>(4) 対日貿易および政策</p> <p>(5) 外国からの援助 二国間, 国際機関の援助 援助受入れ政策 日本の援助と問題点</p> <p>(6) 外国からの投資 外国企業進出の現状 政府の外資政策 (requirement 制限, 保護など), 接収・nationalization</p> <p>(7) 日本企業への政策, 日本企業に対する感情</p> <p>(8) 通貨価値, 交換性</p> <p>8. 産業の現状および見通し</p> <p>(1) 農林水産業</p> <p>(2) 鉱業 (エネルギー)</p> <p>(3) 工業, 主要企業</p> <p>(4) 第3次産業, 特に流通部門</p> <p>(5) 政府の産業政策および環境政策</p> <p>(6) 政府の資源政策</p> <p>9. インフラストラクチャー, 工業立地</p>
--	--



<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 政策および計画</li> <li>(2) 道 路</li> <li>(3) 鉄 道</li> <li>(4) 海 運</li> <li>(5) 空 運</li> <li>(6) 通 信</li> <li>(7) 電 力</li> <li>(8) 給 水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(3) capacity はどうか：社会的、文化的インパクト</li> <li>(4) 援助計画との調整</li> <li>(5) 外国からの投資との関連</li> <li>(6) 日本の援助のあり方</li> </ul>
<p>10. 教育、保健、福祉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 学校教育制度、就学率、文盲率、教育レベル</li> <li>(2) 職業訓練制度</li> <li>(3) 医療サービス、病院、人口抑制対策</li> <li>(4) 生活保護、失業保険など福祉制度</li> <li>(5) 住 宅</li> <li>(6) 都市問題（スラム化、失業など）への対策</li> </ul>	<p>12. 政府の経済に対する規制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 税 制</li> <li>(2) 会社法、商法</li> <li>(3) 土 地 法</li> <li>(4) 公 害 規 制</li> <li>(5) 労働法、安全基準</li> <li>(6) 価 格 統 制</li> <li>(7) 外 資 法</li> <li>(8) 資源管理法</li> </ul>
<p>11. 開発計画への評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 経済・社会開発の目標 ——needs はなにか——</li> <li>(2) 政策手段の合目的性</li> </ul>	<p>13. 経済開発への障害</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 自 然 的</li> <li>(2) 社会的、文化的</li> <li>(3) 政 治 的</li> <li>(4) 経 済 的</li> <li>(5) 国 際 的</li> </ul>

## 付属資料 2.

### 調査の実施例と問題点

総合開発計画調査の内容は次のようである。

- (1) 気象条件、雇用、所得など包括的な基礎データを対象地域について収集し事前に検討する。
- (2) 国の開発計画、地域住民のニーズ、既存プロジェクト（わが国が既に派遣した調査団の勧告を含む）を考慮に入れて全般的な開発の略図を作る。
- (3) 必要に応じ、農、林、漁、製造業、インフラストラクチャー、教育などの個別プロジェクトの具体的な検討を行なう。

しかし、開発が成功する——というより受け入れられるためには、地域住民ないし国民のニーズがしっかり把握されていなければならない。真のニーズを知り、地域住民の自助を支援するために、技術者、農業専門家、エコノミスト、社会学者らが学際的チームを組んで、調査を行なう。調査の過程では十分意見を交換しつつ、経済、技術、社会、政治など広い分野にわたる現情調査および開発のインパクト調査を行ない、各プロジェクトの斉合性、保完性を含めてできるだけ明瞭な設計図を画くわけである。

この過程は、具象的に言えば何枚かの開発地図を重ね合わせるのに似ている。ベテラン技術者ならば、地勢、水系などの入った地図をじっと眺めることによって、あるべきダムを具体的、現実的に地図の上に思い画くことができるであろう。同じ地図であるが、農産物、森林系、人口など経済要因の入った地図から、開発エコノミストは具体的にダムによる経済構造の変化を予知する。

従来は、プロジェクト・プランに変わって、概ね技術、経済両面の地図でアイデアを結晶させることができたであろうが、総合開発調査では、さらにこの上に、社会・文化系の地図を加えて開発をイメージしようというわけである。第3の地図の中には、所得層別の貧困等高図とでも呼ばれるものが入るが、この地図は既に最近の開発計画の中で実用化される気運にある。立体的な開発像を画くには柔軟な頭脳がいる。固定観念にとらわれてはならない。

このような性格をもつ総合開発計画調のもつ問題点の一つは、計算上経済性に乏しい開発計画が多いことである。開発対象地域の経済的、社会的劣勢を補うために

は外部コストが相当かかる。物的インフラストラクチャーもそうだが、社会的インフラストラクチャーはその好例である。したがって、個別プロジェクト審査と違って、先ず総合的判断が優先しなければならない。いわゆる大筋を通すことが先決である。

もう一つの問題点は、この種の開発計画が成果を挙げるまでに相当長期を要することである。社会が伝統的な停滞や後進性から立直るのには数十年を尺度として計らねばならない。開発計画の策定期間をどの位にとるのが良いかが問題になる。この点からも、同一対象地域に再三調査団を派遣し、開発計画のリアプレイザルや、前回調査し切れなかった点の突っこんだ調査を実施する必要がある。対象地域の住民に対してはプロジェクトを小別けにして自己完結的なものとして提供し、もっと短期的に収獲が与えられなければならない。

総合開発計画の実際的な実施方法としては、①当面の緊急度の高いプロジェクトから勧告して実施に移し、あとでこの成果をフィードバックして、やや長期間をかけて最終的なマスター・プランを策定する。②経済基準と共に非経済基準が重視されねばならないのだから、対象地域や対象人口などが政治的に選定される度合いが高まる。③調査に当っては、調査団派遣の地域を限定して派遣人員のアビューズを避ける——などの策が考えられよう。

総合開発計画調査を実施する場合の問題点については第3章に詳しく述べられている。したがって、ここでは問題点の列記は以上に止めて、従来の開発調査の中で総合開発計画調査の性格をもっていたものを幾つか選び、その中でも、特に総合的な調査の性格がよく現われている部分を列示することとした。

例 1. は大来佐武郎氏を団長として去る昭和46年に2次にわたって行なわれた「タンザニアの開発と日本の協力」第1次および第2次調査報告(要旨)の抜すいである。ここではキリマンジャロ地域の開発戦略として、①農業の多角化、②工業化の促進、③観光資源の開発——の3本柱をとり上げており、わが国の援助の方策にも触れられている。いわゆる大筋に沿った開発計画といえよう。

例 2. は、穴戸寿雄氏を団長として昭和49年に行なわれた「パプア・ニューギニア総合基礎調査」からの抜すいである。近代産業らしいものとしてはブーゲンビル・カパー社しかない同国の、各経済セクターの実態に合わせて、わが国として考えられる援助形態がマトリクス表示されている。無から有を生じたユニークな所産といえよう。

例 3. は、馬場孝一氏を団長として昭和49年に行なわれた、フィリピンの「カガヤ

ンバレー総合開発計画調査」からの抜すいである。やや長い抜すいになったが、この「総合地域開発計画立案への示唆」の中には、真しな方法論の探究と含蓄に富む変法紹介があるので長文をいとわず転載した。

最後に、例 4. として調査活動がいかにか費用と日時をくうものである（と欧米で観念されている）かを示す資料として、American Int'l. Assn. for Economic and Social Development が1962年に作成した、ブラジル中央高地の農業資源サーベイのプロポーザルから団員構成およびその経費見積りの部分を転載した。

## 例 1. キリマンジャロ地域の総合開発の方針

### キリマンジャロ地域の総合開発

タンザニア政府がもっとも大きな関心を持ち、高い優先順位を与えているのはキリマンジャロ地域の総合開発である、われわれは、同地区の中心地モシ市（Moshi）において、モシ市知事ハチブ氏、TANUモシ市委員長、および地区庁の農林、工業、漁業部長など十人くらいと会議を開き議論した。さらにハチブ氏は小さな飛行機で一時間あまり同地区の上空から土地利用や村落の状況を説明してくれたが、タンザニア側のねらいは一口にいえばキリマンジャロ地域をタンザニア開発のモデル地区としたい、そのためには日本にどうやったらよいか案をつくってほしいということである。

キリマンジャロはアフリカ第一の高山で赤道直下だが万年雪をいただいております、それが溶けて流れてくるのでキリマンジャロ山の裾野の傾斜地帯は水が豊富なおよび、気候も高原性で、かなりおだやかな日本の春秋のような気候である。したがって土地の生産力も高く、人口扶養力も高いということで、タンザニアではもっとも人口密度の高い地区の一つになっている。従来は、主としてコーヒーとサイザル麻の生産及び輸出という、典型的な一次産品輸出依存であったが、コーヒーもサイザルも近年次第に国際価格が下落し、キリマンジャロ地域の住民の生活水準もここ数年来実質的に低下してきている。さらに人口の増加によって農村に余剰労働力が生じ、いわゆる、次、三男問題が起きている。もっと山の裾野の高度の低い方へいけば広い土地があるが、そこには水がないというわけでなか

なか人口を広い地域へ移すことも困難である。こういう状態であるため、コーヒーとサイザル依存の農業をもう少し多角的なものに切りかえ、いろいろな業種の中小企業、工業を興して雇用の機会を増やし、余剰労働力を吸収する、こうして近年むしろ低下きみのキリマンジャロ地域の生活水準をもう一度向上させ、ここで成功すればそれをモデルケースとして他の地域にもだんだん及ぼしていきたいというのが根本的なねらいのようだ。

インフラストラクチュア関係の大規模なものを行なうことも考えられるが、道路などは相当整備されているし、イタリアの援助でモシ市付近に国際空港をすでに建設中である。タンザニア側の説明でもインフラストラクチュアはかなりできているので、むしろ何か生産をおこして雇用の機会をふやすことが必要だということである。

モシ市でのタンザニア当局者との会合などでタンザニア側のアイデアをいろいろ聞き、従来日本大使館などで集めた情報も含めて議論を行なったが、可能性のあるものとして次のようなものがあげられた。

- ① 気候や水の関係からいっても、もっと高価な農産物、たとえば野菜、果実といったものの増産をはかる。（茶の栽培については、日本から駿河銀行の岡野氏も以前調査に行っておられ、また一部には桑があるので養蚕はどうだろうかという話も出ている。）
- ② 農産物ではトマトなど相当良質のものでできているので、加工工場をつくり、かんづめやケチャップをつくる。

- ③ 森林地帯が広く、木材の資源は豊かなので、製材とか木製品、家具といったものをつくる。
- ④ タンザニア側としては簡単な鉄工所、たとえば鉄で窓ワクを製造したり、自動車その他機械類の修理などをする工場をつくりたいという意向がある。またキリマンジャロ南方のパレ地区 (Pare District) では窯業に適した土が出るらしいので、これを利用して窯業をおこすことを検討する。
- ⑤ キリマンジャロ南西のヌンバヤマンガ・ダム (Nyumba ya Mungu Dam) で相当大きな人造湖ができ、淡水魚 (主としてテラピア) がとれる。現在約一万人の漁民がおり、非常に原始的な方法で干し魚をつくっているが、もっと進んだ技術により、かんづめ、塩干魚をつくる。
- ⑥ 牧畜は盛んであるので、畜産をさらに振興して、肉を生産すると同時に皮革、さらに革製品を製造する。
- ⑦ 繊維産業、雑貨工業 (手芸品など) をおこす。
- ⑧ ハチブ知事によれば、地下水はかなり広い地域に相当あるので、比較的安いコストで地下水を利用できるかどうかを調査する。これが可能ならば山麓のさらに広い地域に移住できる可能性がでてくる。
- ⑨ 水が十分利用できない場合も比較的水を必要としない飼料作物を栽培する。
- こうしたことについて日本の知識と技術を提供してほしいというのである。この地域の主な住民であるチャガ (Chagga) 族はアフリカ人の中では進歩的で比較的勤勞意欲が強いといわれる。これは、国際開発センターのチームが会った人々の模様をみても、日本側で

現地事情に詳しい人たちの意見を聞いてもかなり労働力は豊富であり質もよいというので、前にあげた、いろいろな事業をおこすには労働力の面でも適性が考えられるであろう。

タンザニア政府はキリマンジャロ地域開発公社 (KIDECO) を最近つくり、この地域の開発プロジェクトを立案したり、その推進をはかっている。同時に中央には投資銀行、農村開発銀行などがつくられている。

まだ形だけでなかなか内容がともなっていないようだが、そういう機関を利用して日本の援助資金の一部をそうした種々の開発事業に流す、同時に日本の技術援助で専門家が派遣されて、その中で事業化の可能性のあるものはいまの資金で裏付けして、現地の人たちと協力してやっていくというやり方はできないかという印象を得た。

(中略)

#### 開発の戦略

キリマンジャロ地域開発の戦略については、現地側の要請に応じて、①農業の多角化、②新しい経済活動——特に工業化の促進、③観光資源の開発という3つの大きな柱にしぼることができよう。もしこの地域の経済開発が促進されれば、この地域の住民の利益のみならず、タンザニアの他の地域の開発の促進に寄与することは疑いえないところである。

ただし、ここで留意すべき点として、狭いキリマンジャロだけに限ってタンザニアの開発を考えると、どうしても視点が少し地元中心主義に片寄る懸念もあるので、やはりタンザニア全体として、これから進むべき方向を相手の立場になって考えていくことが必要であろう。例えば、一応政府が考えているように、タンザニア全体として輸出の多様化、つ

まり現在あるコーヒー、サイザルにかわる農産物の開発、ないしは製品、半製品の開発が、これから非常に大きな課題になってくるものとみられる。

したがって、われわれとしてもやはりキリマンジャロの開発問題を考えていく上で、日本側として何が開発できるのか、そういう可能性も同時に検討して、現地政府の要望にこたえていかないと、大きな失望を与えることになりかねない。

#### ① 農業の多角化

従来のコーヒー、サイザルにかわる農業の多角化、つまり新しい農産物の開発が、この地域の開発の一つの大きな柱となる。

特に新しい輸出産物の開発、つまり外貨をかせぐような形での開発は単にこの地域のみならずタンザニアの将来の発展にとって死活の重要性をもっている。これを進めない限りは、たとえば諸外国から借款を受けても、金利はととても返せない。輸出の成長率が低くては、とても外貨など返せない、といったジレンマが起こるわけだ。したがって、われわれとしても、やはりこういうことは十分考慮に入れなければならない点である。

キリマンジャロ地域の輸出農産物開発の見通しとして、ソルガム、キヤッサバ、アルファルファ、果樹、蔬菜、養蚕、薄荷や香料等が有望であり、日本としても協力できる可能性が強い。

現在日本とタンザニア間で話にのぼっているものにソルガムの開発については特に灌漑施設の不備が大きなボトルネックとなる可能性が強い。また港湾の施設等がよくなないとコストがかさみ、国際競争力がない

というジレンマがある。したがって単に農産物の開発適地があるから物をつくればよいということでは開発を進められないので、やはり灌漑や港湾施設の拡充まで含めた一つの大きな開発のシステムとして考えていく必要がある。

同じような事情は他の輸出農産物の場合にもあてはまり、単なる作物の栽培の技術指導だけでは不十分であって、経営技術やマーケティングまで含めた一貫した技術協力システムを作りださなければ、真に相手国側に喜ばれる援助は期待できないだろう。

またこの地域は、畜産振興の潜在的可能性が極めて大きいので、飼料作物と普通作物の輪作をうまくリンクすれば、発展の余地が大きいであろう。

要するに、この地域の農業構造改善のための総合的アプローチが要求されるのである。

#### ② 工業化

新しい経済活動を通じてできるだけ生産的な雇用を増やしたい、つまり生産的な何がしかの企業なりを振興したいという現地側の強い要請のあることはすでに述べたが、この要請にこたえるためには、キリマンジャロ地域の工業開発をできるだけ効果的に実施する必要がある。

ただこの地域の工業化の立地条件は、いわば内陸型であるので、輸送コストが少なく、かつ付加価値率の高い製造業種の選択が基本条件となろう。

工業化を実施するにあたって、この地域の中心都市であるモシ市に近代的な工業団地を設立し、将来のこの地域の工業発展の

センターとすることが、効率性の原則からみて望ましい工業化の方向といえる。工業立地基盤の整備や公害防止施設の集中管理等のコストからみても、工業団地形成のメリットは大きい。立地可能な業種の一例としては、機械組立——特に自転車、マシン、ポンプ、電気時計——やプラスチック加工（パイプ等）等があげられよう。および農産原料を用いたアルコール醸造など有望であろう。

モシ市の近代工業団地を一つの大きな核として、地方小都市ならびに農村地帯に小規模工業を育成し、大きな核が中心となり、廻りの多数の小さな核をリンクした工業化方式がこの地域では効果的であると思われる。この場合に日本の大型規模企業と中小規模企業との有機的な関係が、開発パターンの一つの例となろう。

もちろん、大企業と独立に小規模企業を振興できる分野も少なくない。例えば地元側がとりあげた一連の業種がそうだし、なかでも観光客用のみやげ物——ナイフ、やり、竹細工、ひょうたん細工、木彫、つぼ等——は有望な分野といえる。

### ③ 観光資源の開発

従来、発展途上国どこでもありがちだが、観光で金をかせぐことは、自分たちの国の矜持を傷つけられるような印象を受けるので、あまり観光に重点を置かなかつたきらいがあった。しかし東南アジアについてみると、現在では次第に観光に力を入れ、できるだけ多くの外貨をかせごうという機運になってきているので、必ずやタンザニアもそうなるものと思われる。

事実、キリマンジャロ国際空港がイタリ

アの援助によって1971年末に完成したので、将来、国際空港として脚光を浴びることになろう。キリマンジャロ地域に関連した北部観光サーキットにも欧米観光客に加えて将来、かなりの日本人観光客が訪れる可能性があるだろう。

現在日本の人たち、特に若い人たちはアフリカについて非常に興味を持っているしまた東南アジア、アメリカやヨーロッパは見飽きたので少し物質文明とは隔絶されたアフリカに行きたいという観光客もこれから非常に増えてくると思われる。

そうなるとホテルの施設が足りなくなるおそれがあるので、現にタンザニア政府でも、ホテルの建設計画を持っており、特にキリマンジャロ山麓に建設予定のキリマンジャロ山ロッジに日本側の協力を強く求めている。ただ、タンザニアの投資のルールによって、自然公園の中でのホテルの建設の場合には、少なくとも政府側が50%出資しなければならないので、日本側としては、資本参加する場合でもフィフティ・フィフティという形になろう。

ホテルが出来れば、ホテルを中心にして、地元に対して何かしらの観光客が落とす金、ないし観光客が必要とする野菜、果実、食肉、およびみやげ物品に対する新しい需要が喚起されることになるだろう。

ただ、現在までのところ、外人観光客の多くはナイロビ経由で来るため、タンザニアに落ちる外貨は比較的少ないという問題がある。

そこで北部観光サーキットに直接、観光客を誘致するためには、ガイドを含む主要観光施設の拡充がせひとも必要である。ま



た道路や交通機関の整備も不可欠であり、このためには諸外国からの援助を含めて多国間援助が必要であろう。

#### 協力体制について

キリマンジャロ地域開発に対する日本側の協力体制を考えるまえに、まずタンザニアに対する援助政策をどう考えたらよいかという問題がある。

発展途上国といっても大きく分けて3つのグループがある。第1番目のグループは、比較的先発的な発展途上国、次いで中進的な発展途上国が続き、3番目のグループとしては、最も発展が遅れている発展途上国で、後発的な発展途上国といってもよいだろう。タンザニアは、第3番目の、最も発展が遅れた国に相当する。一人当たり所得がまだ百ドルにも達していないし、都市はかなり進んでいても、農村地帯は非常に遅れている。極端に言えば、日本の弥生式土器の時代ぐらいの生活がさらに見られるほどだ。そういう大きな相違があるので、やはり民間協力ベースにしたような形では非常にやりにくいという面がある。

そこで、どうしても非常にソフトなローンないしグラント（無償の資金供与）と技術協力を結びつけた形での協力が必要となる。まず技術協力が一つの柱になっていかないと、なかなか良いプロジェクトを実現できないというジレンマにぶつかる。

またタンザニアに対する借款供与の条件に関して、ここで特に強調したい点は、附録のタンザニア経済の展望にもあるように、1972年～1980年にタンザニア経済は年平均約6～7%の国内総生産の成長率を達成できるが、この期間の貿易収支の赤字累積額は100億シリングに達するものとみられる。これはタン

ザニアの輸入が年率約6～8%で増えるのに対して、輸出はせいぜい年率約1～3%でしか増えないからである。従って援助条件の緩和がどうしても必要となってくる。

さらに、キリマンジャロ地域の開発に対する日本の協力に際して、ソフトな政府借款ないし無償の資金供与分により、「キリマンジャロ開発特別基金」を創設することが望ましい。この基金を使途と必要資金規模に応じて、タンザニア投資銀行（Tanzania Investment Bank）とか、タンザニア農村開発銀行（Tanzania Rural Development Bank）をチャネルにして地元の開発資金をまかなう方向が考えられる。

われわれのみるところでは、一番現地側として不足しているのはまず金である。それから技術である。両方ない。この場合、技術というのは非常に広い意味で、単に物を作る、新規な産業を興すということだけではなくて、マネージメントにわたる広範囲なテクノロジーまでも意味するのだが、そういう総合的技術を欠いている。

したがって、まず日本側として、たとえばキリマンジャロ地区で小規模工業のフィージビリティ・スタディをやるような専門家グループを常駐させる。専門家グループのアシスタントとして協力隊員をつける。そして何か可能性のあるプロジェクトがあれば、それに対して銀行が融資して、地元側のキリマンジャロ開発公社といったカウンターパートと協力して事業を遂行していくことが考えられる。

ただ問題として、日本の援助資金があまりきついタイドになっていると、なかなかやりにくい場合があるので、出来るだけアンタイトな資金と技術協力をリンクした新しい援助

り方式が、タンザニアで適用される必要がある。  
らう。

それから、日本側の協力体制として、単に  
政府ベースだけでキリマンジャロ開発の問題  
こついで取り組むことはむずかしい。また、  
民間ベースだけではもちろん不可能である。  
したがって政府と民間が一体化したような新  
しい官民一体の協力のしかたがこれからは必  
要ではないかと思われる。

発展途上国側に立って考えると、日本の援  
助が非常に効果的であって、それが感謝され  
るものであってほしい。

タンザニアの日本に対する期待も大きいだ

けにそれに応えるべき日本側の実施体制その  
ものも相当これから整備していく必要がある  
という印象を受けた。

結局、日本の援助が東南アジアから次第に  
アフリカ、ラテン・アメリカに広がり、また  
日本側の海外投資活動もいわゆるワールドワ  
イドな広がりをもっていくことが予想される  
から、日本の開発援助のイメージをも一層向  
上させていく必要がある。

したがって、われわれとしても、できるだ  
け一つ一つのプロジェクトに対して、相手側  
の政府ないし国民に感謝されるような援助を  
していく必要がある。

例 2. 日本の援助形態とパプア・ニューギニアの経済部門

援助形態	援助の性質	実施機関	金額 百万ドル (1973)	自部 給門 自足Ⅰ	半足 自部 給門Ⅱ	貨幣 部門 経済Ⅲ	外国 企業Ⅳ	政府 Ⅴ
技術協力	訓練	JICA	54	①	①	③		②
	専門家派遣	JICA				③		②
	機材提供	JICA				③		②
	センター設立	JICA				④	⑥	⑤
	開発研究	JICA			⑦	⑦		⑧
	海外青年協力隊派遣	JICA	3	⑩	⑩			⑩
贈与	プロジェクト	M.F.A	163	④	④			⑤
	商品	"						⑪
	食料	"						⑪
政府借款 ODA	プロジェクト	OECF	1,179					⑫
	プロジェクト	EXIM.B.						⑫
	商品	OECF			(⑬)	(⑮)		(⑬)
	商品	EXIM.B.						
政府借款 非ODA	銀行融資	OECF			(⑬)	(⑮)	(⑮)	(⑮)
	銀行融資	EXIM.B. JICA				(⑮)	(⑮)	(⑮)
民間融資			3,654				(⑰)	
民間投資							(⑱)	

—表2の説明—

表2は、PNGが日本の技術協力として期待しうるものがどのような分野にあるか、PNGのどの経済部門にその協力がふさわしいかを例示したものである。単なる例示であって、日本政府がその協力をCommitしたという意味でないことを指摘しておく。

縦の欄には協力のタイプとその実施機関を示しており、4欄目の数字は1973年度の実績を単位百万ドルで示してある。横の欄はGNPの経済部門を5つに区分し、(Ⅰ)自給自足部門(人口の約50%)、(Ⅱ)半自給自足部門

(人口の約40%を占め、若干の現金作物を作っている分野)、(Ⅲ)貨幣経済部門、(Ⅳ)外国企業部門、(Ⅴ)政府——に分けてある。

今後の日本、PNGとの技術協力のあり方について望ましいことは、援助を受ける分野と協力を行なうAgencyとの間に十分な相互理解があることであろう。

期待しうる協力としては、たとえば、JICA(国際協力事業団)は1974年9月からOTCA(海外技術協力事業団)を引きついで発足した新しい技術協力の機関であるが、表2の①に示すように、訓練の分野でPNG

自給自足状態の農業、林業、水産等の技術普及員の訓練に技術協力を行なえるであろうとを意味している。

Exim Bank は日本輸出入銀行、OECD 海外経済協力基金、M.F.A は日本の外務省をさす。

(表の番号の示す協力内容)

- ① 農、林、水産業の技術普及員の訓練
- ② 家族計画、家政専門家、医療補助者の訓練、行政研修、その他
- ③ 小工業の技術訓練
- ④ 農、林、水産業の試験場など
- ⑤ 臨床検査室、地質調査所など
- ⑥ 中小工業トレーニング・センターなど
- ⑦ 土地測量、品種改良、資源調査など
- ⑧ 衛生事情調査、道路建設調査、電力、水資源調査など
- ⑨ 農、林、水産、牧畜業の技術普及活動

⑩ 家族計画、技術普及活動または家政専門家、医療補助者、技師、運転技術者の養成

⑪ 医療機具、薬品などの供与

⑫ 道路、船、水力などの、プロジェクト、フィージビリティ・スタディーおよび施行

以下(○)のものは技術協力ではないが、現在行なわれているものとか可能なものを示す。

(13) 特定商品の輸入にさいしての金融

(14) 農業金融

(15) 建設業、製造業に対する金融

(16) マグン・チップ工場、製かん工場、オープンベイ森林開発にともなうインフラストラクチャ

(17) 進出企業への融資

(18) 進出企業への投資

### 例 3. 総合地域計画立案のための示唆

- (1) 地域計画は広い見地からみて、開発、保全、利用などの上から解決すべき問題が存在している地域について樹立される産業・施設両面にわたる総合的長期計画である。地域計画は、場合によってはさらにその下位計画として農村計画と都市計画を含むものである。農村計画も都市計画もそれが地域という「場」に展開された人工的要素（産業や施設）という点では、それ自体地域計画といってもよい。
- (2) 地域計画区域の設定は、計画の動機となる措置すべき課題の内容如何により決定される。地域設定にあたっては、地方区分、行政区域、土地条件、産業圏、生活圏、受益圏、影響圏などにもとづく地域の一体性、類似性、関連性などを総合的に検討し、課題に対してもっとも適切な範囲を定めることが肝要である。したがって、計画地域の設定にあたって留意すべき点をまとめてみると、①共通的な問題をもつ地域を包含する。②基幹的な施策のための関連地域を包含する。③主要な効果の波及する地域または影響などを調整すべき地域を包含するように心掛けながら、他方で具体的、詳細な施策を計画、遂行するうえで便利のようにまとまりのある大きさに区切ることも考えなければならない。
- (3) 地域開発計画の内容は、計画期間の定め方によっても大きく左右される。計画期間あるいは目標年次がすでに上位計画（たとえば国家開発計画など）との関連であらかじめ定まってくる場合と当該計画立案の動機により主体的に任意に定めうる場合とが

あろう。計画期間を何年にすべきかは一般的な定説はない。ただ、計画技術の観点から判断すれば、将来の予測の精度にある程度の信頼もてる長さの期間、あるいは地域計画の目標に本質的な変化はないとみとめられるていどの期間の範囲内に計画期間を定めるのが妥当であろう。計画期間の長短は計画の実質内容や精粗の程度を規定する。一般には長期構想から発してしだいに計画をちぢめ、最終的には3～5年の事業計画が作成される。長期計画は抽象性が強く、短期計画では具体性要素が強くなる、ともいえるが、大ダムの建設のような場合には長期でも具体性が強いといえよう。以下に例示として、計画期間による計画の種類をかかげておく。

表1 計画期間による計画の種類

計画期間	区 分	計 画 の 種 類
20年以上	超長期計画	Vision Pilot Plan
10～20年	長期計画	Master Plan Plan
5～10年	中期計画	Program
3～5年	短期計画	Project

- (4) 計画が基本構想→基本計画→計画→事業計画（プロジェクト）と、しだいに具体性を高めてくれば、上位（広域）計画がしだいに下位（狭域）計画へと細分化され引きつがれ、精度も高まってこなければならない。計画の精度の目安として、計画種類別に対応する縮尺図面の種類を一表としてかかげておく。あくまでも、これは一つの目安であって、実際の計画の現場でこのとおりに必要とされるものとはかぎらな

表2 計画の種類と精度（施設計画に用いる図面の縮尺）

	国土計画	地域計画			局地計画	
		地方	県等	広域都市等	都市	団地等
パイロット・プラン (基本構想)	$\frac{1}{2,000,000}$	$\frac{1}{1,000,000}$	$\frac{1}{200,000}$	$\frac{1}{50,000}$	$\frac{1}{25,000}$	$\frac{1}{10,000}$
マスタープラン (基本計画)	$\frac{1}{1,000,000}$	$\frac{1}{500,000}$	$\frac{1}{100,000}$	$\frac{1}{25,000}$	$\frac{1}{10,000}$	$\frac{1}{3,000}$
プラン (計画)	$\frac{1}{500,000}$	$\frac{1}{200,000}$	$\frac{1}{50,000}$	$\frac{1}{10,000}$	$\frac{1}{3,000}$	$\frac{1}{1,000}$
プロジェクト (事業計画)	—	—	—	—	$\frac{1}{600}$	$\frac{1}{600}$

い。もっと詳細なものが必要とされるかもしれない。あるいはもっとラフでよいかもしれない。

上表の中で計画種類別相互間の関係については、つぎのように解釈することもできる。たとえば、広域都市段階のマスター・プラン（1/25,000）に対しては、都市段階のパイロット・プランに相当する質と精度がのぞまれる。県段階のパイロット・プラン（1/200,000）には地方段階のプランに相当する質と精度がのぞまれる。

- (6) 地域計画を地域に関連する計画として広くとらえると、上述した計画の分類からわかるように、多種多様なものがある。どのような計画をもって当面の行動の指針とするかは、実際の場合場合で決まることであって一概には決められない。しかし、いずれにしても地域計画が当該地域の問題を解決するための処方箋を与えられることを期待されている以上、何らかの目標をもたなければならないことは自明である。目標とすべき事項も多様である。目標相互の間にも階層関係（ヒエラルキー）があって、下位の目標は上位の目標の手段なる地位を占めることになる。人格の陶冶という目標

からみれば教育は手段であり、教育からみれば学校制度そのものも手段になる。地域計画における目標もこのようにみると、複雑多様であるが、思考の便宜のために観念的・定性的な目標と具体的で定量的な目標へという順序でカテゴリー別に分けてみると、(1)性格目標（地域将来の性格）(2)施策目標（基幹的施策）(3)構成目標（経済、社会、施設等）の3つになる。これら3つのカテゴリー別目標内容を例示すればつぎのとおりである。

- 1) 性格目標
  - a) 規模 大, 中, 小等
  - b) 産業 一次, 二次, 三次, 特化, 複合等
  - c) 機能 行政, 管理, 生産, 消費, 交易, 文化, 厚生, 交通, 軍事等
  - d) 中枢性または関連性 国際的, 全国的, 地方的, 地区的
  - e) 形態 都市, 農村, 漁村等
  - f) 水準 所得, 生活, 文化等
  - g) その他 立地条件にもとづく特殊性（臨海性, 内

- 陸性，特殊気象条件等)
- 2) 施策目標
- a) 資源開発
  - b) 産業開発
  - c) 都市開発
  - d) 農村開発
  - e) 施設開発
  - f) 生活改善
  - g) 文化振興
  - h) 福祉厚生 of 充実
  - i) 保護保全
  - j) その他
- 3) 構成目標
- a) 人口構成
  - b) 経済構成
  - c) 地域構成
  - d) 土地利用構成
  - e) 都市構成
  - f) 農村構成
  - g) 施設構成
- 立地条件を变革する重要施設開発
- 生活環境の整備
- 文化，文教施設の整備
- 軍事等特殊事項
- 総人口，産業別，世帯構成等
- 産業，流通，財政，金融等
- 人口，産業の配置，用途，機能の配置等
- 単独，連合，広域等
- 村落，集落，土地改良区等
- 交通，利水，排水，通信，電力，ガス等，系統的施設の体系。教育，文化，福祉，厚生，処理等の施設の計画，配置等に関する原単位。国土保全，防災，文化財等の保護または利用，

その他定地的施設の構成

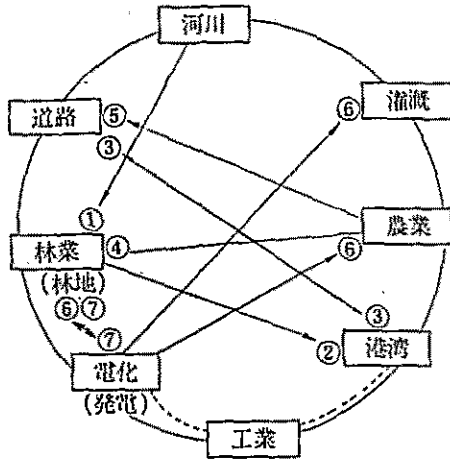
h) その他 環境等

構成目標は，地域の性格目標ならびに施策目標を具体化するために必要な諸要素の数量指標など量的表現を与えるものである。性格目標，施策目標，構成目標がすべて実際の計画書のうえで明示されなければならないというわけではないが，計画の思考過程でこのような認識の区分があった方がより明確な将来についてのイメージが浮かびあがってくるとおもわれる。

(6) 本調査団の今回の調査は，さしあたりカガヤン地域について開発上の問題点は何か，既存および計画中のプロジェクトにどんなものがあるかを大略知るための予備的調査であって，調査事項もなるべく包括であることをめざしたが，「総合的」というまでにはいたらず，まして上述したような諸種の計画のいずれかを作成するというようなことを直接に意図したものではない。しかしながら，本調査団全員は計画マインドをもって調査にのぞみ，つぎのような諸点にとくに留意して調査を行なったことを強調しておきたい。

- 1) 整合性 (consistency)，補完性 (Complementarity) の把握
  - 2) 長期懐妊を要するプロジェクト (long gestation required projects) とならんで速効性ある (quick return projects) の発掘，識別
  - 3) 現地の実状に適合した計画，プロジェクトの性格や規模の発見・認定
- (7) 本調査団の調査は，調査地域の広大さ，問題の重大さ複雑さからみて，きわめて限

られた予備的なものであったが、上述のような視点から調査結果を全体的に検討してみたところ、本調査の範囲内でも計画対象事項の間にいくつかの重要な missing links を見出した。図をもって示そう。



(凡例)

- ①水源涵養林, ②木材加工業, ③木材搬出, ④傾斜地利用, ⑤農産物輸送, ⑥動力源, ⑦山岳急流の活用

各セクターをつなぐ線は一方あるいは双方から(矢印方向に向って)積極的な関連性が示されたことを示す。これは、各セクターの調査において他の関連や補完関係を意識したことを表わしているが、それでもなお、河川についてはそれ自体のデータ、情報が不足していることもあって、当然考えられるつぎのような関連性について明示することはできなかった。①河川と道路, ②河川と電化(発電)。③河川と灌漑。カガヤン河域はまさに水資源に死活のかぎをあずけているのに、肝心の河川についてのデータが不足している点はおしまれる。今後の開発にあたってどのようなデータが最低限必要かはさきの章で示したので、ぜひそのようなデータ資料の整備収集に努力をかたむけることがのぞまれる。



#### 例 4. ブラジル中央高地の農業資源の現地調査に関する提案内容

提案では、この調査の目的は、対象地域の農業に対するポテンシャルを評価することであり、それと同時に、農民移住に伴って生ずる問題点、必要事項を予測することである。評価、予測は定量、定性両面から行なわれることになっている。

現地調査の課題は次のようである。

- A—Physical resources and conditions of importance to agricultural enterprises such as climate, topography, soils, mineral deposits, water resources and vegetative cover.
- B—Present population, distribution and potential capacity.
- C—Existing land ownership and occupancy patterns.
- D—Socio-economic factors affecting its development.

調査事項、調査方法は次頁以下の表 1. のように定められている。この表は調査事項ごとに、それを担当すべき団員の専門能力を想定しており、これにより団員構成のフレームワークがセットされている。

調査結果は、統計の表や図と共に次のような地図としてまとめられ、説明文をつけて提出されることになっている。

*Basic Maps at 1:250,000 Scale: (most detailed information)*

Ecological or Land Use and Vegetation  
Soils or Land Types Maps  
Land Ownership Patterns  
Projection of Land Settlement Possibilities  
*Basic Maps at 1:100,000 Scale: (more general data)*  
Climate data  
Geology  
Water Resources  
Population distribution

調査のスケジュールは次の通りであり、全体で約 2 か年半を要する。

1. Preparatory work of assembling already available data on the area, obtaining aerial photos, organizing and training field staffs and assembling supplies and vehicles needed— 6 months
  2. Field work and analysis of results— 12 months
  3. Completion of maps and reports— 6 months
  4. Projection of Development Possibilities (This phase can be carried out concurrently with item 3 so that the total elapsed time will be two years after funds are available)— 6 months
- 諸経費見積りの明細は表 2. の通りである。

表 1.

<i>Subject matter</i>	<i>Types of analyses</i>
<p>(I) NATURAL CONDITIONS OF THE REGION:            (A) Physiography and geology (Geology consultant)</p>	<p>(1) Classification of topographic formations and zones of varying elevations.            (2) Description of geology and mineralization.            (3) Description of the weathering processes.            (4) Location of mineral deposits of agricultural significance.            (1) Classification of climate zones.            (2) Watershed delineation.            (3) General subterranean water conditions.            (4) Practical implications for agricultural and forestry use.</p>
<p>(B) Meteorology and hydrology (Hydrologist and consultant)</p>	<p>(1) Identification of Great Soils Groups.            a. Morphology and genesis.            (2) Classification of Association of Great Soils Groups.            (3) Practical use implications.</p>
<p>(C) Pedology (soils) (Soils technicians)</p>	<p>(1) Classification of ecological zones.            (2) Identification of predominant plant species.            (3) Classification of vegetation and land use.            (4) Practical implications.</p>
<p>(D) Ecology and vegetation (Ecologists and other technicians)</p>	<p>(1) Ecology and topography of forest lands.            (2) Most important species for commercial use.            (3) Exploitation considerations.            (4) Location and accessibility.            (1) Topography, soil textures, and vegetative cover.            (2) Drainage and water resources.            (3) Location, accessibility and other considerations for practical use.</p>
<p>(II) NATURAL RENEWABLE RESOURCES:            (A) Forest conditions (Forestry consultants and ecologist)</p>	<p>(1) Description of the use of and yields from these resources:            a. Combinations and intensity of exploitations            b. Yields and their effects on continued use of the resources.            (2) Structure and operations of the principal types of productive units:            a. Subsistence farms            b. Commercial farms            c. Ranches            d. Forest exploitations.</p>
<p>(B) Land types (Soils and agronomy technicians)</p>	<p>(1) Arrangements and facilities for use of the production factors:            a. Tenure status, land values, and taxes            b. Land ownership            c. Labor supply and prevailing practices in use of labor            d. Types and sources of capital available.            (2) Production supplies and services:            a. Types of supplies and services            b. Public and private institutions which make them available            c. Costs, margins and other conditions of supplies and services.</p>
<p>(III) PRESENT PRODUCTIVE USE OF RESOURCES:            (A) Use of natural resources and nature of productive uses (Agricultural economists, agronomists and livestock consultants)</p>	<p>(1) Description of the use of and yields from these resources:            a. Combinations and intensity of exploitations            b. Yields and their effects on continued use of the resources.            (2) Structure and operations of the principal types of productive units:            a. Subsistence farms            b. Commercial farms            c. Ranches            d. Forest exploitations.</p>
<p>(B) Conditions and institutions which affect productive use (Agricultural economists)</p>	<p>(1) Arrangements and facilities for use of the production factors:            a. Tenure status, land values, and taxes            b. Land ownership            c. Labor supply and prevailing practices in use of labor            d. Types and sources of capital available.            (2) Production supplies and services:            a. Types of supplies and services            b. Public and private institutions which make them available            c. Costs, margins and other conditions of supplies and services.</p>

Subject matter Types of analyses

- (B) (cont.)
  - (3) Financing (Public and Private):
    - a. Types and terms of credit
    - b. Credit institutions and their scope of activities in the region.
  - (4) Technical assistance and training services:
    - a. Institutions and their programs
    - b. Cost and effectiveness.
  - (5) Markets and supply services:
    - a. Types of consuming centers
    - b. Channels, institutions, prices, costs, and margins
    - c. Transportation facilities, costs and margins.
- (C) Social services (Sociologist and economists)
  - (1) Education services.
  - (2) Health services.
  - (3) Other social and community services.

- (IV) PROJECTION OF DEVELOPMENT POSSIBILITIES:
  - (A) Colonization zones and possibilities (Economist and chief technician in each discipline)
    - (1) Areas and location.
    - (2) Types of exploitation recommended.
    - (3) Unit development costs.
    - (4) Regional development costs.

Item	Time or quantity	Monthly salary or unit cost \$ U.S.	Total \$ U.S.
<b>(I) AERIAL PHOTOGRAPHS, MAPS, REPORTS</b>			
Aerial photographing and prints	40% of area	1.00 km <sup>2</sup>	220,000
2 sets prints	60% of area	0.20 km <sup>2</sup>	66,000
Index of aerial photos	all	--	500
Base maps and existing reports	all	--	500
Sub-total			287,000
<b>(II) PERSONNEL</b>			
<b>(A) Technical</b>			
Project supervisor (1-time)	24 months	950	22,800
Technical Director	24 months	1,800	43,200
<b>Soil and Water Investigations</b>			
Senior Soil Technician (group chief)	24 months	1,400	33,600
Geologist (consultant)	12 months	1,500	18,000
Hydrologist (consultant)	5 months	1,500	7,500
Hydrologist	24 months	1,250	30,000
3 Junior Soil Technicians	34 months	500	27,000
6 Assistant Soil Technicians	108 months	200	21,600
2 Technical Advisors	6 months	1,500	9,000
Laborers	1,000 days	1	1,000
<b>Ecological and Forestry Investigations</b>			
Senior Ecologist (group chief)	24 months	1,400	33,600
4 Assistant Ecologists	72 months	500	36,000
2 Foresters	12 months	1,250	15,000
Laborers	500 days	1	500
<b>Socio-Economic Investigations</b>			
Senior Agricultural Economist (group chief)	24 months	1,400	33,600
Rural Sociologist (consultant)	6 months	1,500	9,000
Public Health (consultant)	6 months	1,500	9,000
2 Consulting Rural Economists	12 months	1,500	18,000
2 Agronomy and Animal Husbandry Consultants	12 months	1,250	15,000
<b>(B) Administrative and Office Personnel</b>			
Business Manager	24 months	400	9,600
Accountant	24 months	350	8,400
Accounting Assistant	24 months	250	6,000
5 Bilingual Secretaries	120 months	200	24,000
3 Typists	36 months	150	5,400
2 Translators	24 months	200	4,800
1 Chief Motor Pool	24 months	200	4,800
3 Drivers	54 months	100	5,400
4 Messengers	108 months	50	5,400
Sub-total			73,800
<b>(C) Other Personnel Costs</b>			
FICA taxes	32 employees	150	4,800
Brazilian Institute payments	local employees	10% of salaries	19,200
Travel Accident Insurance	54 employees	50	2,700
Sub-total			26,700
Sub-total Personnel Costs			614,000

Item	Time or quantity	Monthly salary or unit cost \$ U.S.	Total \$ U.S.
<b>(III) TRAVEL</b>			
Foreign travel (contract technicians)	49 r/t from U.S.	1,000	49,000
Local travel (all personnel)	5,000 days	10	50,000
Local transportation (air travel)	238 man months	25	5,950
Rental reconnaissance airplanes	400 hours	10	4,000
Rental mules or horses	1,000 days	2	2,000
Vehicle operating expense	500 months	75	37,500
Automobile insurance	28 units	150	4,200
Allowance for moving personal effects	7 families	2,000	14,000
Sub-total			166,650

<b>(IV) EQUIPMENT</b>			
Station wagons (4 wheel drive)	2	3,500	7,000
Pick-up trucks (4 wheel drive)	2	3,500	7,000
Jeep type vehicles (large)	12	2,800	33,600
Jeep type vehicles (regular)	12	2,400	28,800
Office furniture	4 offices	1,250	5,000
Office machines (typewriters, calculators, etc.)	20 machines	—	8,000
Technical equipment	45 technicians	100	4,500
Laboratory equipment for soils laboratory (complete lab. equipment)	—	—	12,500
Soil analyses	1,000 samples	2.50	2,500
Camping equipment	—	—	1,000
Sub-total			109,900

<b>(V) OFFICE OPERATING COSTS</b>			
Rentals (central and 3 field offices)	—	—	5,400
Office supplies	24 months	100	2,400
Communications	24 months	150	3,600
Field mapping supplies, copies, etc.	24 months	200	4,800
Insurance (various forms)	—	—	1,000
Miscellaneous	—	—	1,200
Sub-total			18,400

Item	Time or quantity	Monthly salary or unit cost \$ U.S.	Total \$ U.S.
<b>(VI) PUBLICATION REPORTS AND MAPS</b>			
Data processing	—	—	5,000
Editing	—	—	1,000
Map printing (1,000 copies of 10 maps)	100 sheets	800	80,000
Reports (1,000 copies)	6 volumes	3,000	18,000
Sub-total			104,000
<b>(VII) RECRUITMENT, OVERHEAD AND CONTINGENCY (15% of total)</b>			
			194,990
GRAND TOTAL			\$1,494,940

<b>Summary</b>			
I Aerial photographs, maps, reports		287,000	
II Personnel		614,000	
III Travel		166,650	
IV Equipment		109,900	
V Office operating costs		18,400	
VI Publication reports and maps		104,000	
VII Recruitment, overhead and contingency		194,990	
Total			\$1,494,940

### 付属資料 3. 参考文献

次に掲げる文献は数ある文献の中から特にユースフルと思われるものを選んだ。掲げる順序にはっきりした基準は設けなかったが、なるべく一般的なものから特殊なものになるように並べた。

#### 1. 開発計画・調査

Tinbergen, J., *The Design of Development*, IBRD, 1958.

Tinbergen, J., *Development Planning*, McGraw-Hill, 1967.

Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.

(小島・麻田訳, 経済発展の戦略, 巖松堂)

Hirschman, A. O., *Development Projects Observed*, Brookings Institution, 1967.

Waterston, A., *Development Planning: Lessons of Experience*, Johns Hopkins University Press, 1969.

Bognar, J., *Economic Policy and Planning in Developing Countries*, Akademiai Kiado, Budapest, 1969.

Chakravarty, S., *Capital and Development Planning*, M. I. T. Press, 1969.

Streeten, P., *The Frontiers of Development Studies*, Macmillan, 1972.

IFAC/IFORS Symposium Proceedings, *Systems Approaches to Developing Countries*, International Federation of Automatic Control, Instrument Society of America, 1973.

Chenery, H. B. ed., *Studies in Development Planning*, Harvard University Press, 1971.

Caiden, N. & Wildavsky, A., *Planning and Budgeting in Poor Countries*, John Wiley, 1974.

Bhagwati, J. N. & Eckaus, R. S. ed., *Development and Planning: Essays in honour of Paul Rosenstein Rodan*, M. I. T. Press, 1973.

Goreux, L. M. & Manne, A. S., *Multi-level Planning: Case Studies in Mexico*, North-Holland, 1973.

Anderson, D. et al., *Optimum Development of the Electric Power Sector in Turkey: A Case Study in Linear Programming*, IBRD, 1972.

IDC, マクロ・レベルでの対インドネシア援助効果の測定, 経済企画庁, 1974.

Hetzler, S. A., Applied Measures for Promoting Technological Growth, Routledge & Kegan Paul, 1973.

Bryce, M. D., Industrial Development: A Guide for Accelerating Economic Growth, McGraw-Hill, 1960.  
(阿部・倉又訳, 工業の開発, 好学社)

Asher R. E., Development Assistance in the Seventies: Alternatives for the United States, Brookings Institution, 1970.

穴戸寿雄, 東南アジア援助を考える: 繁栄をわかちあうために, 東洋経済, 1973.

## 2. 技術援助

Gruber, W. H. & Marquis D. G. ed., Factors in the Transfer of Technology, M. I. T. Press, 1969.  
(松井・山崎訳, テクノロジー・トランスファー, 東洋経済)

OECD, Choice and Adaptation of Technology in Developing Countries: An Overview of Major Policy Issues, OECD, 1974.

Poats, R. M., Technology for Developing Nations: New Directions for U. S. Technical Assistance, Brookings Institution, 1972.

Cooper, C. ed., Science, Technology and Development: The Political Economy of Technical Advance in Underdeveloped Countries, Frank Cass, London, 1973.

Tickner, F. J., Technical Cooperation, Hutchinson University Library, London, 1965,

Stevens, W. J., Capital Absorptive Capacity in Developing Countries, A. W. Sijthoff, Leiden, 1971.

穴戸寿雄編, 開発戦略と科学技術協力, アジア経済研究所

- I. 開発途上国のニーズを探る, 1973.
- II. 開発途上国のキャパシティーを引き上げる, 1973.
- III. 科学技術自立化の条件, 1974.

## 3. 地域開発

Boudeville, J., Les Espaces Economiques, Que Sais-Je, 1965.  
(山岡訳, 経済空間: 地域開発計画の理論と実際, クセジュ文庫)

Isard, W., Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Locations, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure, M. I. T. Press, 1956.  
(木内監訳, 立地と空間経済, 朝倉書店)

Isard, W., *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, M. I. T. Press, 1960. (笹田訳, 地域分析の方法, 朝倉書店)

今川正, 地域経済論, 東洋経済, 1973.

金子敬生他, 地域経済の計量分析, 地域経済学大系 II, 勁草書房

#### 4. プロジェクト評価

Little, I. M. D. and Mirrlees, J. A., *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Heinemann, 1974.

UNIDO, *Guidelines for Project Evaluation*, UNIDO, 1972.

UN, *Manual on Economic Development Projects*, UN, 1958.

King, Jr., J. A., *Economic Development Projects and their Appraisal*, IBRD, Johns Hopkins University Press, 1967.

Gittinger, J. P., *Economic Analysis of Agricultural Projects*, IBRD, Johns Hopkins University Press, 1972.

田部昇編, プロジェクトの経済評価便覧, I. 方法編, アジア経済研究所, 1973.

#### 5. 社会開発

Kunkel, J. H., *Society and Economic Growth: A Behavioral Perspective of Social Change*, Oxford University Press, 1970. (加藤訳, 行動科学と経済発展, 勁草書房)

Richman, B. M. & Copen, M. R., *International Management and Economic Development; With Particular Reference to India and Other Developing Countries*, McGraw-Hill, 1972.

Economic Commission for Asia and the Far East, *Problems of Social Development Planning with special reference to Asia and the Far East, Report of a Group of Experts*, Bangkok, Thailand, Development Programming Series, No. 4, 1964.

Ponsioen, J. A., *National Development: A Sociological Contribution*, 1968.

Kahn, A. J., *Theory and Practice of Social Planning*, 1969.

Dunn, E. S., *Economic and Social Development: A Progress of Social Learning*, 1971.

Stanley, M. ed., *Social Development: Critical Perspectives*, 1972.

Bauer, R. M. ed., *Social Indicators*, 1966.



高森等, 社会経済発展の指標化について, アジア経済 vol. 14, 3~4号

福武直監修, 社会学講座 14, 松原治郎編, 社会開発論, 東大出版会, 1973.

## 6. 社会的公正

Kuznets, S., Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations: III, Distribution of Income by Size. Economic Development and Cultural Change II (Jan.), 1963.

Adelman, I. & Morris, C. T., Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford University Press, 1973.

Chenery H. et al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974.

Kirschen, E. S. ed., Economic Policies Compared: West and East, vol. 1: General Theory, North Holland/American Elsevier, 1974.

熊谷尚夫編, 経済政策の目標: 効率と公正をめぐる, 日本経済新聞社, 1972.

