

# 地域総合開発計画調査のためのガイドライン

昭和 55 年 3 月

国際協力事業団

総開
JR
80-2



# 地域総合開発計画調査のためのガイドライン

JICA LIBRARY



1019208[6]

昭和 55 年 3 月

国際協力事業団

国際協力事業団	
受入 月日 '84. 3. 29	000
登録No. 02563	36
	PLC

## ま え が き

近年、開発途上国から地域総合開発計画のための協力要請が増えてきている。しかし、これに応える各国の実状は、開発途上各国の政治・経済・社会ならびに自然の諸状況等がすべて異なるので、地域総合開発計画については、理論的にも、実施上も、なお試行錯誤を繰り返している段階といえよう。

このため、当事業団としても「地域総合開発計画のためのガイドライン」のとりまとめの必要性を痛感し、昭和53、54の两年度にわたり、作業部会を設置して、この課題に取り組んで来た次第である。

昭和53年度は、学識経験者を囲んでの研究会、国際機関・先進諸国への調査団（第1班）およびフィリピン・タイへの現地実態調査団（第2班）の派遣をおこなった。次いで昭和54年度はメキシコへの現地実態調査団（第3班）の派遣と、本ガイドラインのとりまとめ作業をおこなった。

もとより、本ガイドラインは種々の問題を含んでおり、ガイドライン完成への第一段階に過ぎない。これを基に、今後さらに検討を重ねて、改善をはかっていく必要があると考えている。

本ガイドラインが、関係する方々の一助になれば幸いである。

なお、作業部会は各事業部主管課長を主要メンバーとして構成され、アドバイザーとして各事業部長・各専門調査役、ならびに（財）国際開発センター、（株）日興リサーチセンター、（株）野村総合研究所の関係者の方々にご協力をいただいたことを申し添える。

1980年 3 月

国際協力事業団  
理事 橋 敬一



# 目 次

まえがき	
はじめに	1
I 序 論	1
1. 総合開発の必要性	1
(1) 従来の開発戦略への反省	2
(2) 解決を迫られる緊急問題	3
(3) 総合開発の考え方とアプローチ	3
2. 総合開発の特徴	4
(1) 総合 ( integrated, Comprehensive ) の意味	5
(2) 総合開発アプローチの特徴	6
(3) 問題点と経験の教訓	7
3. 総合開発のフェーズ ( 段階 )	9
(1) 4つのフェーズ	9
(2) 各段階の概要	11
II 総合開発計画調査の手順と報告書	12
1. 調査の手順	12
(1) 計画作成のための調査	12
(2) 計画作成	12
(3) マスター・プランの取りまとめ	13
2. 調査の特徴と問題点	13
(1) 特 徴	14
(2) 問題点	14
3. 報告書 ( 成果品 ) のモデル	14
(1) 報告書の目次, 内容, まとめ方	14

Ⅲ 調査と計画作成の手法	24
1. 総合開発の理論的基礎	24
(1) 社会経済システムの総合的理解 — 農村総合開発に学ぶ —	24
(2) 地域総合開発への応用	31
(3) 途上国間の開発格差	32
2. 調査の手法	34
(1) 相手国, 対象地域の確認	35
(2) 資料, 統計, 情報の入手と分析	40
3. 計画作成の手法	44
(1) 開発戦略の立案	44
(2) プロジェクトの選定	48
Ⅵ 調査の実施要領	51
1. JICAの総合開発調査の段階と調査団	51
2. 調査団に関する留意事項	55
付 参考資料	
1. 地域総合開発計画調査の報告書目次の実例	58
2. 農村総合開発プロジェクト分類表 (FAO/世銀)	75
3. 参考文献	77



## 表 目 次

表 1 - 1	総合開発のフェーズ	10
表 2 - 1	調査の手順	13
表 2 - 2	報告書(成果品)のモデル	16
表 3 - 1	農村社会経済システムと問題の確認・目標の設定	26
表 3 - 2	農村総合開発のための手段・プロジェクトの分類	29
図 3 - 1	農村総合開発の成果のモデル	30
表 3 - 3	開発戦略と開発格差	33
表 3 - 4	開発ニーズの分類	36
表 3 - 5	開発キャパシティの分類	38
表 3 - 6	開発のインパクト	41
図 3 - 2	農業所得減少の因果連鎖図	45
表 3 - 7	経済成長の実績と計画目標値	47
表 4 - 1	JICAの総合開発計画調査の段階と手続	53



## はじめに

1970年代における発展途上国の開発戦略、欧米先進国や国際機関の援助戦略における大きな変化は、総合開発アプローチの必要ながことが広く認められ、実施例がふえたことである。これはそれまでの開発戦略に対する反省から生まれたものであるが、同時に1980年代以降、途上国が直面するであろう困難な問題群を考えると、効果的な開発への道として、さらに重要性を増すものと考えられる。

一方、国際協力事業団（JICA）による総合開発計画調査も70年代において経験を積み、その成果品としてのマスター・プランもキリマンジェロを手始めに、最近ではヨルダン北部、エジプト南部地域、フィリピン・ボホール州などの総合開発計画として作成された。マスター・プランでリストアップされた、いくつかのプロジェクトは、わが国の資金協力、技術協力によってフォローアップされたり、世銀等の国際融資機関や他の先進国の援助に結びついて実施されることが期待されている。

この「地域総合開発計画調査のためのガイドライン」は、1970年代における途上国の総合開発の実例や経験、欧米先進国や国際機関等の経験、JICAの計画作成の経験などを踏まえて、総合開発計画の調査のための指針を作ろうとする努力の第1ステップである。ガイドライン作成に当たっては、とくに70年代に計画あるいは実施された農村総合開発計画の経験に学び、そのノウハウを吸収することに意を用いた。このため、JICAによる実施調査の成果を活用している。

もちろん、総合開発は理論的にも実施上もなお試行錯誤の段階にある。また目的や対象地域によって手法も異なるので、単一のガイドラインはありえない。世界の实情は、実験を続けながら理論を磨き、実施方法を改善する努力を積み重ねているという段階である。従って本ガイドラインもさまざまな問題点を含んでおり、今後さらに調査研究を重ねて、改善されることが必要である。

本ガイドラインの内容を簡単に説明すると、次のとおりである。

I 序論では、70年代において、途上国開発戦略が反省され、総合開発のアプローチが強調されるようになった背景、農村総合開発の経験からみた特徴と問題点、総合開発のフェーズ（段階）などを説明している。

II 総合開発計画調査の手順と報告書では、調査の手順、特徴と問題点を説明したうえで、調査の成果品である報告書（マスター・プラン）のモデルを示している。このモデルは報告書目次及びまとめ方から成っており、なにを調べ、どう書くかを示している。

III 調査と計画作成の手法では、農村総合開発計画の実例からその手法を学びながら、調査及び計画作成の手法をまとめている。ただし、調査のためのテクニックは他の文献に委せている（参考文献を参照）。

IV 調査の実施要領は、JICAの総合開発調査の手続きや調査の段階を示しており、プラク

ディカルな調査実施要領をまとめている。

付・参考資料では、総合開発計画調査の実例3つから報告書(目次)、プロジェクト分類表、参考文献を示している。参考文献としては最小限度必要な文献をのせるにとどめた。

# I 序 論

## 1. 総合開発の必要性

1970年代になって、発展途上国の開発成果が期待を下回り、先進国や国際機関の開発援助も効果が不十分との認識が高まったことを背景に、途上国の開発戦略や、先進国、国際機関の援助戦略が再検討された。その結果、農村、都市を問わず、地域総合開発（integrated regional development）というアプローチの重要性がますます強調されるようになった。農村総合開発（integral rural development）の実施例が次第に増加し、欧米の先進国や世銀等の国際機関がこの分野への援助に力を入れるようになったこと、BHN（人間の基礎的ニーズ）の強調などがその例である。

地域総合開発は第2次大戦前から欧米諸国で実験されており、1930年代に米国で実施されたTVAがそのモデルとなってきた。TVA開発はテネシー河渓谷全体の総合的開発をめざしたもので、単体プロジェクトの開発と対比すると、次のような際立った特徴をもっていた。

- ① 開発目的の総合性 — 特定の産業に偏らないで、農業、工業、水運、生活電化などを総合的に開発し、かつ自然の保全を図る。
- ② 計画作成・実施機関の一元化 — TVAはその活動の総合性を確保するため責任機関を一元化した組織であった。
- ③ 開発への住民参加 — 開発の主体も、受益者も地域の住民であり、grassroots（草の根大衆）の参加をめざした。

1970年代の農村総合開発計画はこのような開発アプローチを途上国の農村地域において実施し、農村の貧困、遅れを解決しようとする実験であったといえる。その意味で、農村総合開発は地域総合開発の1つの例であり、貧困な農村地域を対象とする特殊ケースとみることができる。

現在、途上国における総合開発というアプローチは理論的にも、実践的にもなお試行錯誤の段階にあり、模索と実験が続けられている。またその成果が上がるには時間がかかる。このため現在までの事例をみても、その効果を十分に評価できる段階にはなっていない。しかし、1960～70年代の開発努力、援助努力は期待された成果を上げることができず、多くの途上国で農村や都市の貧困、膨大な失業・潜在失業、農村から都市への人口流入、人口増大という深刻な問題がみられ、さらに2000年にかけては食糧不足も予想される。このため、従来の開発戦略を反省し、総合的アプローチ（integrated approach）を採用する途上国が次々として出てきている。また援助側もこれを積極的に支持し、経済・技術協力での総合的アプローチをめざすようになってきた。

このように総合開発に期待されるところが大きく、80年代には開発・援助政策の中でさらに重要性を増していくと考えられるものの、その理論的基礎はなお明確に確立されてはい

ない。またその手法も画一的ではなく、国により、地域によりバリエーションが大きいし、実施機関、援助機関によっても考え方の差異がみられる。これまでのいくつかの実例をみても、関係者すべてが合意した理論、アプローチというものはない。実験を進めながら理論が深められ、手法が修正される、というのが実情である。

このため本章では、途上国で総合開発が求められるに至った背景、その特徴などをまとめ、総合開発計画調査に必要な考え方の整理をまず行う。

#### (1) 従来の開発戦略への反省

1960~70年代の開発戦略への反省を求められるに至った事情は次のとおりである。

- ① 1970年に採択されたDDⅡ（第2次国連開発の10年）では、70年代の途上国全体の年平均成長目標として、GDP 6%、同1人当たり3.5%、工業生産8%、農業生産4%をかかげた。しかし実績はGDP 5.2%、工業生産6.2%、農業生産2.7%にとどまり、DDⅡのめざした成長（growth）の達成はきわめて不十分であった。このため、南北の所得格差は是正されなかった。
- ② 一方、多くの途上国で所得配分の不平等化、不均衡化が進行した。つまり、地域間（農村と都市、産業間（第1次産業と第2,3次産業）、社会セクター間（informalとformal sector）、社会階層間（大農と小農、エリートと大衆など）、人種間（例えば白人と有色人種）、民族間（土着人と外来人など）などで、所得格差が増大した。開発の便益（benefit）が不均等に配分されるような制度やメカニズムがあるためである。こうした不公平や不均等は社会的、政治的不安定（大量の人口移動、都市の膨脹と治安悪化、政治的動揺など）といった新しい問題を途上国で生み出し、所得配分の公平化、つまり公正（equity）が国家、社会の政治的目標として強く要求されるようになった。
- ③ 工業化中心の開発戦略が行き詰まってきた。多くの途上国は経済開発すなわち工業化と考え、都市での工業化のための投資に資源配分を集中してきた（いわゆるurban bias）。その結果は、前述のような都市問題というコストを発生させた反面、開発の効果はあまり大きくなかった。とくに輸入代替をめざす工業化政策をとった場合、資本集約的、技術集約的な投資が行われるため、雇用効果は小さく、技術移転も難しかった。また国内市場の狭さから輸入代替産業はすぐに成長のカベにぶつかり、資本財輸入の増加から貿易収支も悪化した。韓国、台湾など、輸出拡大志向の工業化政策をとってテークオフに成功したひとにぎりの中進国グループを別として、大多数の途上国はこうした問題に苦しみ、工業化を中心とする開発戦略の再検討が必要となっている。
- ④ 開発成果の不十分さを農業プロジェクト・レベルでみると、農業技術の革新と期待された「緑の革命」の行き詰りに象徴されるように、単体プロジェクトは効果が富農にのみ集中して貧農に滲透しないし、援助期間が終了すると挫折、逆戻り（deterioration）がみら

れ、途上国には開発疲れ(development fatigue), 援助側には援助疲れ(aid fatigue)のような失望感が出てきた。このことは、社会経済システムを十分に考慮しない技術移転はうまくいかないという教訓を教えたものであり、開発や援助の際、対象地域を経済、社会、政治、文化のあらゆる面から総合的に確認(identify)し戦略を考える必要を認識させた。

- ⑤ 開発成果に失望した途上国は、70年代初頭の石油危機をきっかけにして新国際経済秩序(New International Economic Order)を宣言し、先進国に対し、援助、貿易、投資などあらゆる面で既存の秩序をドラスティックに改め、南北間の所得再配分を要求した。これは南北対立を激化させた。一部の急進的な途上国は資源ナショナリズム、外資規制や国有化などで先進国に対抗したり、国内では短兵急な農地改革、社会改革をめざしたりした。しかしこうした極端な政策は結果的にみて逆効果が大きく、経済の混乱、南北対立の激化を招き、失望に終わった。こうした面からも、途上国は開発政策の再検討を迫られてきた。

## (2) 解決を迫られる緊急問題

このように、60～70年代の開発努力は、成長、公平のいずれの観点からみても不十分に終わり、問題は将来に持ち越された。しかも、多くの途上国は1980年代からそれ以降にかけて、次のような困難な諸問題の解決を迫られており、その中には緊急問題が多いのである。

- ① 途上国における人口増大(増加率は若干低下しつつあるが)
- ② 失業と潜在失業人口の増大
- ③ 食糧の不足、飢餓の可能性
- ④ LLDCにおける絶対的貧困(absolute poverty)の拡大
- ⑤ 社会的、政治的緊張の増大

しかも、1980年代には、エネルギー価格の上昇、インフレの激化、途上国の貿易収支の悪化、対外債務の累積、先進国の経済成長停滞、国際通貨の不安定(フロート制)といった、不利な世界経済のマクロ的枠組みのなかで、以上のような困難な問題の解決、打開を図らねばならない。

## (3) 総合開発の考え方とアプローチ

これまでの不十分な開発成果と、今後の困難な問題を考えるとき、途上国も、援助国も開発戦略を再検討させるをえない。しかも、多くの困難な問題を、限られた政策手段や資源(資金や技術)によって、限られた期間内に、最低限必要な規模で実施し、成果を上げなければならない。このためには、開発政策の根本的変更が必要となってくるであろう〔文献5, 7, 8, 9〕。

世銀、OECD、UNDP、FAO、ESCAPなどの国際機関がめざす総合開発の新しいアプロー

は、そのための戦略である。それぞれの機関によって考え方の相違は多少あるが、総合開発の基本的な考え方 (concept) は次のように要約されよう。

- ① 開発のための投資を従来の工業化ないし都市中心から農村地域に reorient し、都市・農村 (あるいは工業、農業) のバランスをとる (これは工業化の否定ではなく、農村をより重視し、投資の配分をふやすことを意味する)。
- ② 開発の目標として、成長と公正のトレードオフ関係を打開するとともに、福祉 (welfare) の向上ないし Basic Human Needs (人間の基礎的欲求) の充実に図るよう、政策を reorient する。
- ③ 開発の政策手段 つまり project を総合的 (integrated あるいは comprehensive) に組み合わせて実施する。つまり農業開発その他の経済的プロジェクト、農地改革のような制度改革、教育、保健など非経済的 (=社会的) プロジェクトを package にして (つまり multi-sectorial) 実施することにより、生産増大、生産性向上、雇用増加、所得配分の平等化、生活環境の改善、福祉の向上などが全体的に達成されるようにする。
- ④ 開発の対象 (target) として、小農、小作農、雇農 (landless laborers) など、農村の最も貧困な住民グループをとり上げる。
- ⑤ 開発計画の作成から実施に至るプロセスで、途上国の中央、地方政府が強力なコミットメントと自助努力を行い、また現地住民の広範かつ継続的な参加 (participation) をめざす。このため、総合開発では開発の組織作り (institution building) が重要である。外国援助は開発を support するための資金、資機材、技術の投入のため必要であるが、総合開発でのその役割は限られたものとする。

総合開発は都市、農村のどこでも対策地域となり、セクターもすべてを含む。しかし国際機関の定義では、農村総合開発の特徴は明確である。世銀は「農村貧困グループの経済的、社会的、生活の改善のための戦略」と呼び [文献5]、OECDは「農村の最貧困住民が所得増大、イライラおよび社会サービスの開発、政治的、経済的、社会的、文化的生活への参加を通じて、生活条件の持続的改善を達成できるような、生産および生産性の成長プロセスである」としている [文献8]。UNDPはさらにはっきりと、「農村社会での抜本的な社会的、経済的変化のプロセスであり、全セクターを包含する」としている [文献7]。

このようにみると、農村総合開発は「農村地域の貧困の解決」を目的とする特殊タイプの地域総合開発といえることができる。それは70年代において途上国の貧困な農村を対象として実施された地域総合開発である。いま、その経験を地域総合開発全般に吸収し、応用することが望まれる。

## 2. 総合開発の特徴

総合開発アプローチはなお試行錯誤の段階にあるため、単一の、いつでも、どこでも通用す



るような手法はない。開発の目標や重点の置きどころが異なるし、開発の手段としてのプロジェクトが同一であっても、その優先度(priority)やウエイトはケースごとに違っている。総合開発は一般的に、農業開発、工業開発、インフラ投資のような経済開発プロジェクトを中核とし、それに保健、教育など社会開発プロジェクトを組み合わせ、同時的あるいは段階的に実施することによって、相互補完、相乗効果をめざすものが多い。

しかし、成長と公正のトレードオフを打開するのは容易なことではない。たとえば、農村開発で農業機械化をプロジェクト・コンポネントとして組み入れる場合、生産性向上やコスト低下の効果が大きでも、農村における雇用の減少をもたらす可能性が大きい。このため農村公共事業のような補完的プロジェクトによって、雇用増大を図らねばならない。

そこで、総合開発アプローチ(integrated approach, package approach)がなにを意味し、どのような特徴をもち、どのような問題をはらんでいるか、70年代の経験を総括しておくこととする。

#### (1) 総合(integrated, comprehensive)の意味

従来投資プロジェクトでも、package approachがなかったわけではない。灌漑プロジェクトは多くの場合、農道建設、資機材供与、栽培・施肥技術の普及などと組み合わされている。しかしこれはプロジェクトの経済的な目的、つまり、生産性の増大→生産、所得の増大という目的に必要なコンポネントを組み合わせただけである。これに対し、総合開発における「総合」は次のようにさまざまな意味をもっている。

- ① 目的(Objective)の総合—生産性増大、生産増大、雇用の増大、所得配分の公平化、社会の近代化、生活環境の改善など、複数の、かつ相互に矛盾しうる政策目標をpackageにして組み合わせる。
- ② 手段(means)の総合—目的の総合性に対応して、手段も複数のセクターのプロジェクトあるいは活動(activities)を組み合わせる(multi-sectorial)。世銀は農業開発以外のセクターのコストが全コストの25%以上を占める場合、multi-sectorialと定義している。
- ③ 分野(front)の総合—政治、経済、社会、文化など複数の分野での活動を一体化する。
- ④ 空間的(horizontal)総合—対象地域は地点(spot)でなく、次のように各種の場合がある。

- (i) 行政区域計画(level)—national(全国), regional(州, 県, 郡, 単位またはそれらの複数を包含する広域), local(村, 部落など)—での開発計画。
- (ii) 河川流域計画(大きなものは数カ国にまたがり inter-national となる), 島全体, 山岳地帯, 湖周辺, 港湾後背地など, 地理的な地域での開発計画。
- (iii) 農村開発計画, 都市開発計画(新都市建設, 都市再開発, 地方都市建設), アグロポリタン開発計画, 工業団地建設計画など地域の特性に応じた開発計画。

- ⑤ 時間的 ( Sequential ) 総合 — 長期 ( 10 ~ 20 年 ) , 中期 ( 5 ~ 10 年 ) , 短期 ( 1 ~ 5 年 ) など , 時間的に区切られた計画が組み合わされている。また各プロジェクトは package として , 同時的に実施されたり , あるいは phased program として段階的に実施される。
- ⑥ 実施機関の総合 — multi-sectorial な開発のため , タテ割りの行政機構では実施されず , 統合 , 単一化された機構が必要。

総合とは , 以上のようにさまざまな意味をもつが , 一般的には単一セクターでなく複数のセクターにまたがる ( multi-sectorial ) という意味に使われることが多い。

ただし , 総合的であることは , 決して総花的を意味しない。水平的あるいは段階的に組み合わせられた各プロジェクトの実施で相互補完や相乗効果を発揮し , 矛盾やトレードオフ関係を生じないようにしなければならない。これが総合開発の計画作成上 , 最も難しく , 苦心を要する点である。

## (2) 総合開発アプローチの特徴

総合開発は総合された目的 , 手段をもつので , 単体プロジェクトの開発と比べ大きな差異 , 特徴をもつことになる。これまで実施された農村総合開発の実例からその特徴点をまとめてみると , 次のようである。

- ① 開発計画の対象 ( = 受益者 beneficiaries ) は農業開発プロジェクトの場合より地理的地域 ( area ) が広く , 住民の数が多。また住民は第 1 次産業だけでなく , 第 2 次 , 第 3 次まで全産業を含む。
- ② 世銀 , OECD などの農村総合開発では , 計画の対象 ( target ) は低所得の農民である。例えば世銀では 1 人当たり所得が全国平均の 40 % 以下の貧困な農民であり [ 文献 6 ] , OECD は小農 , 小作農 , 土地なき労働者 , 貧困な農村住民 , 婦人と子供のような社会的弱者となっている [ 文献 8 ] 。
- ③ 農村開発プロジェクトに比べ地域的に広く , また multi-sectorial であるため , 実施の際は人員 ( manpower ) や資源 ( resource ) の投入量が多い。
- ④ 地域 , sector が広いため , 社会・政治的要因 ( socio-political factors ) によって計画作成 , 実施が大きな影響を受ける。このため全フェーズを通じて政治的判断や考慮が重要な要因となる。また総合開発には中央 , 地方政府の全面的なコミットメントがあることが不可欠である [ 文献 6 , 8 ] 。
- ⑤ 計画が複雑 , multi-sectorial であるため , 中央・地方の意思決定 , 実施のための組織作り ( institution building ) が計画の成否を決定するほど重要である。
- ⑥ 総合開発計画は , 中央からの命令や指示が一方向的に ( トップダウン ) 流されるだけでは実行されない。現地住民 ( local people ) のボトムアップの参加 ( participation ) が不可欠である。地域住民は開発の利益を受身に受取るだけの recipient でなく , 開発の主体と

して積極的に参加し、計画のにな手、推進力とならねばならない。このことは開発における現地資源 (local resource) の活用、地方への分権 (decentralization) につながっている。

- ⑦ 新しい組織作りや、住民の参加のためには、開発の当事者すべてに対して新しい教育、訓練 (人材育成) が必要である。在来方式の教育や訓練ではとうてい計画を実施できない。
- ⑧ 総合開発の計画作成、実施に当たっては、関係機関 (官、民) の緊密な協力 (cooperation), 協調 (coordination) が不可欠であり、これがうまくできなければ成果を上げることができない。
- ⑨ 総合開発のプロジェクトのうち、農業開発などの経済的プロジェクトは比較的短い期間内に成果を上げるとしても、社会開発的プロジェクトは効果が出るまで長期の期間 (15 ~ 20 年、あるいはそれ以上) を要するので、総合開発は全体として時間がかかる。
- ⑩ 総合開発での投資の内部収益率 (internal rate of return) は経済プロジェクトのそれより低くなりがちである。たとえば教育、保健などのプロジェクトはコストが大きく、リターンが低いので金融機関の融資対象にはなじみにくい。
- ⑪ 総合開発は当事国の政府、住民のイニシアチブにより、自助努力 (self help) が中心となるべきものである。その意味で外国の援助の役割は限定されている。援助の役割は主として計画の support, 触媒 (catalyst) に限られる [文献 8]。
- ⑫ 総合開発が自助を基本とし、参加と現地資源の活用が中心となる以上、その外貨コストは低い [文献 8]。
- ⑬ 以上を総括して、総合開発とは途上国の自助努力と政治的、構造的、経済的、社会的改革による、地方、地域、国全体の発展の過程といてよい。それは長期にわたる困難な任務であるから、長期にわたる政治の安定が必要である。
- ⑭ 総合開発の対象地域はまさに区々であるから、どの国、どの地域にも最善の解決策として適用できるような単一の、実行可能かつ最適あるいは政治的に望ましい戦略や政策というものはありえない [文献 7]。

### 3. 問題点と経験の教訓

総合開発は成果への期待が大きいため、従来の開発戦略に代わる万能薬 (panacea) と考えられている傾向がある。しかし、前述の総合開発の特徴をみれば、その実施にはいかに困難、阻害条件が多いかがわらう。総合開発を簡単に実施できると考えたり、途上国の抱える問題を一挙に解決できる万能薬と考えたりするのは、まさに幻想 (illusion) である [文献 7]。

そこで、総合開発のメリット、特徴の次に 1970 年の実例から問題点、教訓を引き出して整理してみる。

- ① 総合開発はその目標、手段が個別プロジェクトに比し複雑なため、インプット (政策) と

アウトプット（成果）がはっきりしないことが多い。

- ② 総合開発計画が中央政府あるいは外国援助者によって企画，強制，運営され，現地住民の参加が十分に行われていない（押付け）。また住民参加をどのように進めるか，手順がはっきりしない。
- ③ 現地住民がマスターできないような高度の技術を押している（不適正技術の導入）。
- ④ 限られた目的のために過大な資源を集中的に投入するため，計画がきわめて高コストとなり，また他の地域に応用して実施すること（replicability）が困難である。さらに外国からの援助が終ると，活動を継続できなくなることがある。
- ⑤ 非常に複雑な官僚制度がない限り，管理・運営ができない（unmanageable）。
- ⑥ 実施のさいは，あらかじめ設定した窮屈なルールによって関係者をきびしく縛り，創意工夫の余地をなくしてしまう。計画の実施に際しては弾力性（flexibility）をもつべきである。それはルールを押しつけるのではなく，いろいろな可能性（possibilities）を示すこと，1つのモデルを押しつけるのではなく，複数のガイドラインをもつことである。
- ⑦ 計画の実施には関係機関による協力・協調が必要であるにもかかわらず，縦割りの行政機構，あるいは総合機能をもつべき機構の欠除などから，統合や協調が十分でない。
- ⑧ 計画の作成や実施の主役であるべき現地スタッフが量的にも質的にも不足している。
- ⑨ 総合開発は経済，社会，政治的変化をひきおこすものであるため，途上国政府は既存の社会構造を崩すような政策（たとえば土地改革）をとることに消極的であり，計画実施に必要な中央，地方政府のフル・コミットメントがなかなか得られない。
- ⑩ 開発計画の規模があまり大きいと，非常にコストがかさむ反面，効果が拡散し，コストとベネフィットがマッチしないために，結果として幻滅（disillusionment）を招き，開発疲れになりうる。

このような経験から，われわれは次のような教訓を引き出すことができよう。

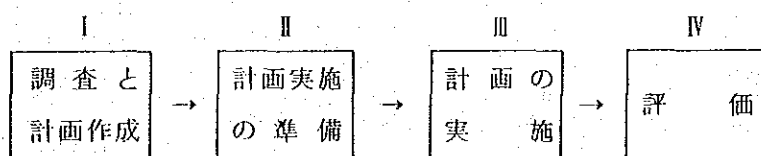
- (i) 現実的な，実行可能な（feasible）計画を作成すること。理想に走って大規模，高コスト，高技術，かつ管理運営の難しい開発計画を作っても，実行できないし，効果が上らない。
- (ii) 実施に当っては常に状況をモニターし，上部から下部へ，下部から上部への情報の流れを円滑にしておく。そして問題に直面したときは情報を正確にフィードバックさせて対応策を考え，実情に応じた弾力的運営，計画の調整・適応（adjustment）をする。
- (iii) 開発疲れを防ぐためには，比較的短期間に目にみえる効果が出るようなプロジェクト（たとえば収量増大）を先行させ，そのデモンストレーション効果を利用するのがよい。
- (iv) 住民参加を効果的にするためには，でき上がった計画を実施させるだけでなく，計画の作成，意思決定（decision making）に参加させ，さらに運営に責任をもたせるのがよい（decentralization）。
- (v) 現地住民のレベルは全般的に低い，少数の積極的な，リーダーとなりうる人々を変化

のいない手(agent of change)として集中的に指導・訓練し、中核とするのがよい(core groupの育成)。

#### 4. 総合開発のフェーズ(段階)

##### (1) 4つのフェーズ

総合開発は計画の調査、作成から実施、計画に至るまで次の4つのフェーズ(段階)を経て行われる。この点、単体プロジェクトのフェーズと基本的に変わるところはない。しかし総合開発であるために、各段階とも著しく複雑な内容になるうえ、1サイクルが長期間にわたることになる。



この4段階を若干詳しくし、さらに世銀のプロジェクト・サイクル、JICAの調査フェーズ(詳細は第IV章、表4-1)との関係を示したのが表1-1である。世銀はプロジェクトに融資する国際援助機関としての立場でプロジェクト・サイクルを考えており、その各段階は総合開発のフェーズと対応する。

世銀はかつてプロジェクト・サイクルを

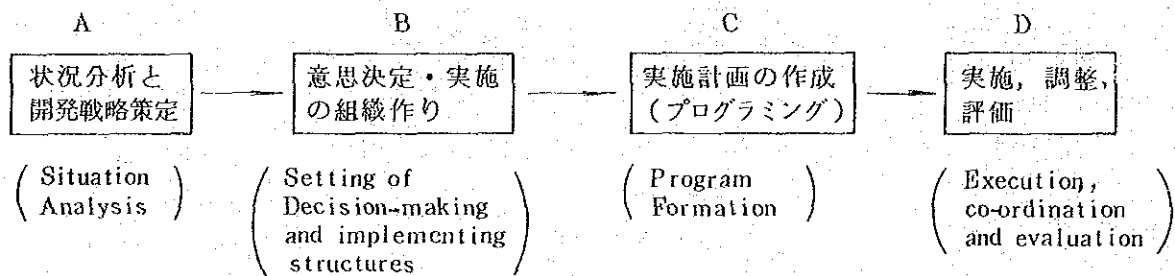
- ① Identification(プロジェクトの確認)
- ② Preparation (準備)
- ③ Appraisal (融資適格性の審査)
- ④ Supervision (運営の監理)

の4段階としていたが、これまでの経験を踏まえて交渉、実施・監理、評価のフェーズを加え、6段階に改めた。

なお、総合開発においては組織作りが重視されることから、これの比重を思い切って高めたOECDの最新の考え方もあり、[文献3,4]参考になろう。これによれば総合開発は次の4つのフェーズから成る。Aは表1-1のI-1(マスタープランの作成)に対応し、BはII-2(開発の組織作り)、CはI-2(実施計画作成)およびII(準備)、DはIII(実施)とIV(評価)に対応する。

表 1 - 1 総合開発のフェーズ

段 階	備 考	JICAの調査段階 (表4-1を参照)
	世銀プロジェクト・サイクル	
I 調査と計画作成		
I-1 マスター・プランの作成	(1)プロジェクトの確認	マスター・プラン作成
(1) 開発計画作成のための調査		
(2) 計画作成		
(3) マスター・プランの取りまとめ		(プリフィージビリティ調査)
I-2 実施計画の作成	(2)プロジェクトの準備	フィージビリティ調査 (F/S)
(1) プロジェクトのフィージビリティ調査		
(2) プロジェクトの実施準備		
(3) 実施計画の取りまとめ		
	(3)プロジェクトの審査	
II 計画実施の準備	(4)借入国との交渉	
II-1 プロジェクトの細目決定		
II-2 組織作り	(融資協定署名)	
III 計画の実施	(5)実施および監理	
III-1 プロジェクトの実施		
III-2 計画の管理, 運営		
III-3 モニタリング, on-going evaluation		
IV 評 価	(6)評 価	



## (2) 各段階の概要

### ① 第Ⅰ段階：調査と開発計画作成

第Ⅰ段階はさらにⅠ-1：マスター・プランの作成と、Ⅰ-2：実施計画の作成の2つに分けられる。マスター・プラン作成は、総合開発の対象地域について経済的、社会的調査を行って、開発のニーズとキャパシティを確認し、開発の目標と手段（開発戦略）を選定し、プロジェクトおよびその優先順位（priority）、投資計画（investment program）代替案（alternative）などを決定する段階である。後半のⅠ-2段階では、選ばれたプロジェクトのフィージビリティ調査（F/S、経済的、技術的な実行可能性の調査）を行い、地点、規模、スケジュール、厳密なコスト計算など、具体的な実施計画を決定する。

### ② 第Ⅱ段階：計画実施の準備

この段階では、実施計画を実行に移すため、各プロジェクトにつき詳細な細目の決定（財政、民間資金、援助など）や導入技術の決定、開発のための組織作りなどが行われる。

### ③ 第Ⅲ段階：計画の実施

計画された投資や諸サービスの供与が行われ、財政・サービスの調達、建設工事はじめプロジェクトが実際に実施される。実施段階では次々と問題が発生するため、計画の管理・運営、モニタリングや on-going evaluation が行われ、問題解決、計画の調整（adjustment）などが必要となる。

### ④ 第Ⅳ段階：評価

実施された総合開発計画の各プロジェクトおよび全体計画が計画の目的をどれだけ達成しているか事後評価し、問題点の指摘、解決策の検討・他の計画への replicability（応用）の検討などが行われる。

以上のフェーズは一般的なものであるが、JICAの場合、総合開発の調査と計画作成はⅠ-1のマスター・プラン作成の段階で一応区切られる。実施計画の作成は日本の経済、技術協力について協定が結ばれたあとのこととなる。場合によっては、マスター・プラン作成作業の次に、主要プロジェクトについて相手国の要請に基づきプリフィージビリティ調査を行うこともある。マスター・プランの段階でのコスト見積りは概略的なものであるが、プリフィージビリティ調査、フィージビリティ調査（F/S）と進むにつれて、具体的となり、見積りの精度が上昇することとなる。

## Ⅱ 総合開発計画調査の手順と報告書

### 1. 調査の手順

総合開発の全体のフェーズに次いで、調査の手順を示したのが、表2-1である。JICAによる調査は相手国からの要請を受けたあと、第Ⅳ章、表4-1（フローチャート）のような手続き、順序によって実施され、その成果品である報告書（マスター・プラン）は本章の表2-2のような体裁となる。この3つの表は次のように関連している。

表2-1（調査の手順）……調査の論理的ステップを示す。

表2-2（報告書＝成果品のモデル）……調査結果のまとめ方を示す。

表4-1（調査の手続）……JICAの事務手続きを中心に、調査の具体的な進め方を示す。従って、各表を参照しながら全体の仕組みを理解する必要がある。

本章では、調査の手順として、さらに3つの段階に分け、さらにその下部項目に分けて簡単な説明を行う。これらの順序は論理的ステップを示すもので、必ずしも時間的順序を示すものではない。

#### (1) 計画作成のための調査

これは対象地域の開発ニーズの確認（→開発目標の設定）、開発キャパシティの確認（物的、人的資源などの現状とポテンシャルの評価→開発の手段の選定）、開発のインパクト（プラス、マイナスの両面がある）の予測、さらに現地住民の意識調査（住民の意向の確認）など、広範かつdepth-analysisを要する調査であり、必要とされるデータは膨大である。相手国の政府や民間にあるデータをまず収集するが、それでは不十分な場合には相手側の協力を得て実地に調査し、また推定しなければならない。調査項目は調査の目的、地域により異なるが、後述の表2-2、報告書（成果品）のモデルにおいて示されたようにきわめて範囲が広く、また内容的にも経済調査から社会調査にまたがり、学際的な視点からの分析や総合的判断が必要とされる。

#### (2) 計画作成

この段階は、調査によって得られたデータ、情報に基づいて開発戦略を立て、プロジェクトを選定し、整合性やバランスなどのチェック、費用／効果分析を行い、投資計画とコスト見積りを作成し成果の予測を行う。さらに資金調達や実施組織についても構想を作成する。総合開発はmulti-sectorialな手法を必要とするので、プランニングの手法も単体プロジェクトの場合と異なり、きわめて複雑である。これまでの経験をもみても試行錯誤の過程にあり、創意工夫が必要とされる。



表 2 - 1 調査の手順

1. 計画作成のための調査
(1) 開発ニーズの調査
(2) 開発キャパシティの調査
(3) 住民意識の調査
(4) 開発インパクトの調査
2. 開発戦略の立案
(1) 解決すべき問題の発見=開発目標の設定
(2) 開発目標値の設定=マクロフレームの作成
(3) 開発手段の選択
3. プロジェクトの選定
(1) プロジェクトの選定, 投資計画の作成
(2) コスト見積り, 資金調達を検討
(3) 成果の予測
(4) 実施機構の検討
4. マスター・プランの取りまとめ
(1) Tentative Draft Final Report の作成
(2) Draft Final Report の作成
(3) Final Report の完成

(3) マスター・プランの取りまとめ

1つのモデルとして、第Ⅳ章の表4-1に示されるように、3段階がある。最初のTentative Draft Final Reportは実施調査団が現地で作成、提示し、帰国後に修正してDraft Final Reportをつくって相手国のコメントを求める。そのうえでFinal Reportを完成する。

これで調査は終了する。

2. 調査の特徴と問題点

総合開発自体も、そのための調査も特徴が多い。これまでのJICA、他の援助国、国際機関の経験を以下に要約してみる。

## (1) 特 徴

- ① 調査対象地域（1国～特定地域）が広域であり，全セクターをカバーするため，調査団の構成人員（各セクターの専門家）が多く，調査期間は長期化し，調査コストも高くなる。
- ② 調査手法として，団長，コーディネーター（coordinator）はもちろん，調査団員全員が自己の専門家領域だけでなく，JICAの実施システムを理解し，学際的（interdisciplinary）に調査し，考えることを要求される。
- ③ 調査において相手国で接触する政府スタッフ，民間スタッフ，現地住民の数，範囲が非常に大きくなる。これらの人々の協力が不可欠であり，また調査や計画作成の手法を移転することが技術協力として大きな意味がある。

## (2) 問 題 点

こうした調査はなかなか容易でなく，これまでの経験からみると，次のような問題点に直面してくる。

- ① 総合開発アプローチのための理論的基礎が確立されておらず，調査手法も画一的でないため難しい。
- ② 地域のニーズ，キャパシティ確認のためには膨大なデータ，情報を必要とするが，途上国ではもともと調査データが不足しているうえ，調査への障害が多い。とくに社会，文化など非経済面の調査は学術的なものはあっても，開発という実践的目的の調査の経験が少ない。また総合開発は社会の変化を必然的にもたらすことになるが，これに対する地域住民の反応を assess（評価，判断）することは容易でない。
- ③ 調査に際しては相手国の政府，政府機関のスタッフの協力，現地民間の人材（学者，研究者）の活用などが重要であるが，相手側の組織，調査能力，調整能力に問題のあることが多い。
- ④ 相手国のアスピレーションが強いためマスター・プランがとかく総花的となり，相手国の財政能力からみて実現性の乏しい計画となることがある。
- ⑤ 日本の場合，一般的には技術協力としてはマスター・プラン作成で調査が終わるが，相手国との協議段階で  $S/W$  を明確にし，調査団にはっきりした  $T/R$  を与える必要がある。マスター・プラン作成は良質のプロジェクトを発掘できるという点で効果的であるが，その次の段階が明確でないと，真に実行可能な具体的計画はできにくい。

## 3. 報告書（成果品）のモデル

### (1) 報告書の目次，内容，まとめ方

本節では，総合開発計画調査の成果物として作成される報告書（つまりマスター・プラン）の内容，順序を示す。表2-2は，報告書のモデルであり，左欄は報告書の目次（内容と順

序)を示し、右側は執筆に当たっての注意事項を備考として示している。

このモデルの作成に当たっては、JICAがこれまで実施した総合開発計画調査の事例、FAO/世銀のガイドライン〔文献6〕、世銀のアプレイザル・レポートなどを参考にして、現段階ではこれが望ましいと考えられるものにした。

目次はなにを書くかを示すとともに、調査の段階でデータ、情報を収集すべき調査項目をも示している。本節では、なにを調査し、どのように報告書をまとめるかを述べているが、調査、計画作成の手法は第Ⅲ章でとり上げている。

報告書は次の順序で構成される。

要約

I イントロダクション

II 計画の背景

III 対象地域

IV 開発の戦略

V プロジェクト

VI 成果(便益)

VII 実施機構

VIII その他特記事項

付

なお参考のため、巻末の参考資料に、報告書の目次のサンプル(FAO/世銀など)を掲げている。

表 2 - 2 報告書（成果品）のモデル

報告書目次	報告書の書き方，留意点
<p>要約 (Summary and Conclusion)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計画の目的</li> <li>2. 対象地域と住民（受益者）</li> <li>3. プロジェクトの概要と優先度</li> <li>4. 計画期間</li> <li>5. コスト見積り</li> <li>6. 期待される成果</li> </ol>	<p>★ 計画の主要内容について簡潔に要約し，基本計画案と代案の概要を述べ，勧告（提示）の趣旨を説明する。</p>
<p>本 文</p> <p>I 序章 (Introduction)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I - 1 調査要請の背景</li> <li>I - 2 計画の主要目的</li> <li>I - 3 調査の経過</li> <li>I - 4 相手国の計画機関との関係</li> <li>I - 5 外国，国際機関等との関係</li> </ol>	<p>（長さに応じて，Part I, II, 付属資料などに分ける）</p> <p>★ 調査，計画作成に至った経緯，事情を示し報告書への導入部とする。</p>
<p>II 総合開発計画の背景 (Background)</p> <p>II - 1 国家の特徴</p> <p>地理（位置，面積，地勢など）</p> <p>自然の特徴</p> <p>資源の賦存状況</p> <p>人口（数，増加率，分布など）</p> <p>政治略史</p> <p>対外関係</p> <p>日本との関係</p> <p>II - 2 経済の現状</p> <p>経済規模，成長率，景気変動，</p> <p>雇用情勢，雇用政策</p> <p>物価情勢，物価政策</p> <p>経済構造（資本の所有制度）</p> <p>財政収支，財政政策</p> <p>金融情勢，金融政策</p> <p>国際収支（貿易・経常・資本収支）</p> <p>外貨準備，対外債務残高</p> <p>為替レート，政策</p> <p>通商政策</p> <p>外資政策</p>	<p>★ まず国家全体（全国）の特徴を確認する。自然，経済，社会，政治などの現状とポテンシャル，問題点を把握し，全国レベルでみた開発ニーズとキャパシティを明らかにして，計画を必要とする背景を説明する（この部分は簡潔にまとめること）。II - 1 ~ 4 は全国レベルでの「調査項目」を示している。</p> <p>・ 日本の経済，技術協力の実績，今後の見通しなど。</p> <p>★ 経済の現状と問題点を簡潔にまとめる。</p> <p>・ 1人当りGNP，同成長率は経済発展段階を端的に示す。</p> <p>・ 経済の公的部門，民間企業部門をはっきり分けて示す。</p> <p>・ 国家財政の能力を評価する。</p> <p>・ 石油情勢のインパクトを評価する。貿易収支とならんで外国の投資，援助などの動向を把握する。</p> <p>・ 債務返済能力は援助政策決定要因の1つである。</p> <p>・ レートは適正であるか評価。</p> <p>・ 輸出促進や輸入制限の状況。</p> <p>・ ナショナルリズムの強さは外資流入の決定要因の1つである。</p>

報告書目次	報告書の書き方，留意点
<p>Ⅱ - 3 産業の現状</p> <p>産業構造とその変化            主要産業の生産・所得動向            政府の産業政策            資源・エネルギー            外国資本（企業）の動向            技術の現状と外国技術吸収能力</p> <p>Ⅱ - 4 政治・社会の現状</p> <p>現政権の基盤，安定性            政権への反対勢力の動向            価値体系（開発への国民の態度）            人口移動，都市問題            所得の格差（地域，階層）            土地所有制度，土地法            BHN充足の状況            社会の近代化の状況</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農村総合開発の場合は，農業の重要度がとくに問題。</li> <li>・ 産業保護や産業育成の政策内容を示す。Free Trade Zone</li> <li>・ ナショナリズム的政策の影響をみる。</li> <li>・ 技術移転の可能性。</li> <li>・ たとえば，宗教的イデオロギー。</li> <li>・ 格差是正は総合開発の主要目標の1つである。</li> </ul>
<p>Ⅲ 対象地域（Project Area）</p> <p>Ⅲ - 1 自然</p> <p>位置            気候（年月，月間降雨量および季節変化，            気温，湿度，水害，台風，降霜，干ばつ            などの発生状況）</p> <p>〔土地〕</p> <p>地 形（地形図）            地 質（地質図）            土 壤（土地分類図）            土地利用（土地利用図）            （農地，森林，原野，砂漠，            水面，道路，工場，住宅，            公園など）</p> <p>〔水〕</p> <p>水資源（水源，水利権）</p>	<p>★ 国家に次ぎ対象地域を確認する。現状とポテンシャルを調査した結果を体系的に記述する。Ⅲ - 1～9は「調査項目」を示しているが，必要な調査項目とその詳しさは対象地域・調査・計画の目的や種類により異なる。これにより地域の開発ニーズとキャパシティ（能力と制約条件）が判明し，開発戦略決定のデータとなる。これをまとめれば，「基本データ集」となる。</p> <p>★ 対象地域の地理学的特徴を明らかにする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業開発が計画の主要プロジェクトであるときには，自然条件の精密なデータを必要とする。</li> <li>・ 自然は生産のためだけでなく，観光に利用される（景観）。</li> </ul>

報告書目次	報告書の書き方, 留意点
水利用 (農業用水, 工業用水, 上水道, 水力発電など) [資源] 森林資源, 植生 漁業資源 鉱物資源 (エネルギー資源)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 灌漑設備などはインフラストラクチャー(Ⅲ-5)で扱う。</li> <li>・ 自然資源の賦存状況と開発可能性。</li> </ul>
Ⅲ-2 産 業  第1次産業(農業, 牧畜, 林業, 水産業)  第2次産業(鉱業, 製造業, 建設業, 電力・ガスなど)  第3次産業(輸送, 通信, 商業, 金融, 各種サービス業など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 地域の産業構造(産業別, 業種別の生産量, 生産額, 付加価値, 雇用数など), 各業種の成長率, 供給と需要のポテンシャル, 制約要因などを示す。また地域の特徴を示すための全国の数字と比較する。</li> <li>・ 農業の地域経済に占める役割の大きさ, 農家戸数, 作目, 所得と支出(農家経営調査による), 食糧自給率などが重要。</li> <li>・ 企業数, 生産品目, 付加価値数, 企業収益などが重要。また製造業では農村地域の農産加工(アグロインダストリー)や農村手工業(コテジ, インダストリー)に注目する。</li> <li>・ 農村総合開発では輸送, 販売など流通機構の問題に注目する。</li> </ul>
Ⅲ-3 経 済 地域の所得 地域の財政収支(援助を含む) 公共投資 地域の民間貯蓄 民間投資 地域への外国投資	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 地域の経済成長力, 貯蓄・投資能力の現状とポテンシャル</li> <li>・ 地域GDPの構成と成長率, 全国との比較, 問題点。</li> <li>・ 大規模鉱工業プロジェクトの場合, 外国企業投資が必要。</li> </ul>
Ⅲ-4 社 会 人 口 人口数, 増加率(出生, 死亡率) 人口構成(性別, 年齢階層別, 地域別など) 人口密度(農村, 都市別) 人口移動(農村, 都市間および移民)  労働力供給 雇用, 失業 雇用形態 雇用条件(賃金以外の) 賃金(水準, 制度) 教育, 訓練の程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 人口, 労働, 所得, 土地制度などの状況</li> <li>・ 国内の人口移動だけでなく, 国際的な移動(移民)が問題になっている国がある。</li> <li>・ 労働力の量(労働力人口, 経済活動人口など)。</li> <li>・ 自営者, 家族労働者, 賃金労働者など地位別, 業種別に。</li> <li>・ 失業はunemploymentとunderemploymentに。</li> <li>・ 雇用は常用・一時的に分け, また季節労働の状況を把握する。</li> <li>・ 全国平均賃金水準との比較や業種別格差など。</li> <li>・ 労働力の質への評価(就学率, 就学年数, 識学率など)。</li> </ul>

報告書目次	報告書の書き方, 留意点
家計所得, 支払 農家経営状況 土地所有の状況 土地のない労働者の数 土地改革の歴史と進行状況 地域内での所得格差, 階層別所得格差 地域住民の意向, 希望 反政府運動の動向	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費水準, 全国水準との比較。</li> <li>・ 農家経営調査を実施する。</li> <li>・ 地主, 自作, 小作別の所有面積, 土地関係法など。</li> <li>・ 土地改革や農村の公共事業の必要性が確認される。</li> <li>・ 中央政府の政策と実態の間には大きな差がある。</li> <li>・ このデータはプロジェクト選定のとき重要な判断材料となる。</li> <li>・ 社会学的, 人類学的調査を必要とする。</li> <li>・ たとえばゲリラ活動など。</li> </ul>
III - 5 インフラストラクチャー 道路網 (幹線, 支線) (延長距離, 構造) 橋 (等級別, 構造) 鉄道 港湾 空港 自動車数, 輸送能力 鉄道輸送能力 船舶数, 輸送能力 航空機数, 輸送能力 倉庫数, 能力 通信 (郵便, 電信, 電話, ラジオ, テレビ, 有線放送など) 電力 (水力, 火力, 原子力, 送変電) ガス 水道 (農業, 工業, 家庭用) (農村関係) 灌漑施設 排水施設 農産物貯蔵・加工処理・販売施設 農業用資機販売ルート	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 各種のインフラおよびサービスの現況と能力, ポテンシャルを示す。</li> <li>・ 通信施設の能力, 普及状況。</li> <li>・ それぞれの能力。</li> <li>・ 施設数, 能力, 地理的配置など。</li> </ul>
III - 6 社会サービス 教育 学校教育 (初等・中等・高等職業学校) 職業訓練 社会教育 保健 病院, 保健所, 薬局 家族計画 福祉 (扶助制度, 教会など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 地域の教育・保健・福祉の施設とサービスの状況を建物, 設備, スタッフィング, サービス受給者 (入学者, 参加者など) サービスの水準などで示す。</li> <li>・ 風土病</li> <li>・ カトリック教国ではとくに問題。</li> <li>・ ボランティア活動の実状もみる。</li> </ul>

報告書目次	報告書の書き方，留意点
<p>Ⅲ-7 住宅・コミュニティ</p> <p>住宅（戸数，構造，設備，1人当り面積）</p> <p>住宅の質）</p> <p>住宅需要</p> <p>公園，リクリエーション施設</p> <p>集会所，公民館など</p> <p>教会，モスクなど</p> <p>警察</p> <p>消防</p>	<p>★ 住宅および環境の状況を示す。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ スラム化のチェック。</li> </ul>
<p>Ⅲ-8 文化</p> <p>社会構造（家族，村落，部族や，権力と支配関係）</p> <p>人種，民族，言語</p> <p>価値体系，宗教，呪術</p> <p>風格と習慣</p> <p>生活様式</p> <p>都市化，人口移動の影響（とくに若者の行動）</p> <p>外国文化との接触（植民地関係，宣教師，戦争の影響など）状況</p> <p>反政府，反開発運動のイデオロギー</p> <p>文化遺産（遺跡その他）</p>	<p>★ 地域の特性を社会等，文化人類学的に明らかにし，住民の意向や開発のインパクトを調べる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会の発展段階，地域により差が大きい。開発が始まると変化が進む。</li> <li>・ 国によっては複雑であり，対立・抗争は開発への障害。</li> <li>・ 宗教は開発政策，人口政策への影響大。</li> <li>・ 変化への抵抗が大きい，変化し始めるとそのスピードは速い。</li> <li>・ 都市周辺地域だけでなく，農村でも調査する。</li> <li>・ 変化を受入れる態度に影響する。</li> <li>・ 開発への障害要因</li> <li>・ 保全および観光開発のために必要。</li> </ul>
<p>Ⅲ-9 行政機構と民間組織</p> <p>政府の行政機構（中央政府，州（県）庁，地方自治体）</p> <p>農業関係組織（農業普及組織，農業信用組織，農協など）</p> <p>産業関係（産業別事業者団体，組合）</p> <p>労働組合</p> <p>宗教グループ</p> <p>ボランティア・グループ</p>	<p>★ 開発計画の作成と実施のための行政機構や民間の各種組織の構造，機能，権限や責任，その遂行能力などを明らかにする。同時に地域の政治構造（政権の基盤，政党，議会など）を調べる。</p>
<p>Ⅳ 開発の戦略（Strategy）</p> <p>Ⅳ-1 国家の開発計画と政策</p> <p>現行および計画中のプログラム，実施状況，計画・実施機構</p> <p>Ⅳ-2 対象地域の選定</p>	<p>★ 対象地域の開発のための政策とアプローチを示す。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ まず国家（全国）開発計画，政策のアウトラインを示し，それとの関連を明示しつつ，対象地域の開発戦略を述べる。</li> <li>・ 全国の中から特定の地域が対象として選ばれた理由（貧困，不十分な現行計画，大きな経済的ポテンシャルなど）</li> </ul>



報告書目次	報告書の書き方、留意点
IV-3 開発戦略の考え方  IV-4 プロジェクトの選定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域のニーズ、キャパシティの確認のうえで、立案された開発戦略の考え方、目標と手段（政策とプロジェクト）や代替案を示す。</li> <li>・ 開発戦略に基づいて計画に組みこまれたプロジェクトについて、選定の理由、各種のオプション、各種のインパクト（生産、雇用、所得やマイナスの影響など）を概括的にまとめる。</li> </ul>
V プロジェクト（Project）  V-1 計画の概括説明 プロジェクトの目的、場所、 コンポーネント、コスト 段階的プログラム 実施方法 プロジェクトの効果  V-2 詳細計画  [農村総合開発のケース] 農業開発  農業支援インフラと設備  農業支援サービス  社会サービス 保険（病院、保健所、薬局など） 給水（上水道）  農村電化  [一般的な地域総合開発のケース]  農業、牧畜、漁業	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 計画の背景、戦略、対象地域のニーズとキャパシティの調査を踏まえて、開発計画を作成し、プロジェクト内容を本章で体系的にまとめる。</li> <li>★ 左記項目を要領よく概括する。</li> <li>★ セクター、プロジェクト、コンポーネントの詳しい内容を数量的に示す。直接的生産投資、インフラとサービス、社会サービスの順序でまとめるのがよい。</li> <li>・ 対象農家数、面積、プロジェクトのタイプ（開拓、灌漑、土地改良等々）、必要なインプット（農業信用、資機材など）を示す。</li> <li>・ 農道、灌漑・排水設備、処理加工設備、建設機械等の建設・オペレーション・保守について示す。</li> <li>・ 農事試験所、普及事業などの設備、人員サービス内容を示す。</li> <li>・ 施設、人員、対象人員、サービス内容など。</li> <li>・ 水源、給水方法、必要設備（ポンプ、タンク、パイプなど）。</li> <li>・ 電源、送・変・配電設備、ピーク需要。                （FAO/世銀ガイドラインによる農村総合開発計画のプロジェクト分類表が参考資料にかかっている）</li> <li>★ セクターごとにプロジェクト、コンポーネントの詳しい内容を数量的に示す。</li> </ul>

報告書目次	報告書の書き方、留意点
鉱業 製造業（業種別に） インフラストラクチャー 道路，鉄道，港湾，その他 輸送（陸，海，空） 電力 通信 その他 水資源と利用 土地利用 地域社会開発 都市計画 農村地域計画 住宅，リクリエーション その他 観光 社会サービス（social service） 保健 教育 生活環境改善 その他	
V - 3 実施スケジュール （implementation schedule）	★ プロジェクトの段階的実施スケジュールを示す。パートナーなどを活用するのがよい。
V - 4 コスト見積り（cost estimate） 資本コスト（capital cost） 運営コスト（recurrent cost） 調整費（contingencies）	★ マスター・プランでは実施計画のような精密，詳細なコスト見積りは不可能であるし，また必要もないが，プロジェクトのコストの概算を行う。さらに，総コストを現地通貨コストと外貨コストにブレイクダウンする。完全にはできなくても，ある程度のメドをつける（農村総合開発の場合は，一般的に外貨コストは低い）。 ・ 資本コスト，運営コストは対象地域における一般的なし justify される単価に数量をかけて算出する。そのためにはコスト調査が必要となる。
V - 5 資金調達（financing） 国内資金（財政資金，民間金融資金，農民，民間企業，受益者負担など） 外国資金（国際機関，二国間援助，外国借款，民間直接投資）	★ 国内での資金調達（政府，民間）についておよその見当をつけ，外国の援助，投資のシェアを想定した資金調達のプランを考える。 ・ 財政金融，国際収支面から借入能力，債務返済能力をチェックして見当をつける。

報告書目次	報告書の書き方、留意点
<p>Ⅵ 成果（便益＝benefit）</p> <p>Ⅵ-1 経済的便益 生産増大効果 所得増大効果 雇用増大効果</p> <p>Ⅵ-2 社会的便益 所得配分効果 人口移動への効果 教育面の効果 保健面の効果 栄養面の効果 その他の生活水準指標への効果</p>	<p>★ 実施計画作成のためのフィージビリティ調査ではプロジェクトから生ずる便益を詳細に予測し、生産的プロジェクトの内部収益率などを計算する。しかし、マスター・プランでは、開発計画が実施された場合に予想される成果を概括的にまとめる。</p> <p>1つのプロジェクトで経済的便益と社会的便益が出る場合、両者をはっきり区分する。社会的便益の評価は方法論的に問題がなお多い。</p>
<p>Ⅶ 実施機構（Organization）</p> <p>Ⅶ-1 中央機構</p> <p>中央政府 州（県）レベル 郡レベル 市町村レベル</p> <p>関連する開発金融機関</p> <p>Ⅶ-2 下部機構、組織</p>	<p>★ マスター・プランでは考え方を示すにとどまる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合開発は multi-sectorial であるため、政策決定および毎日のオペレーションのため、関係官庁の間で協調（coordination）が必要であり、そのため中央政府内に特別な機関（entity）をつくる必要がある。州（県）、地方には下部機構を設ける。</li> <li>・ 機構の各段階とも、情報が上から下へ、また下から上へ流れるように組織、運営する。</li> <li>・ 各段階の組織の責任、権限、機能を明確にする。</li> </ul> <p>・ 地方、地区、現場での組織（行政および民間）</p>
<p>Ⅷ その他特記事項</p>	<p>★ マスター・プラン作成のあと残された問題や、今後とるべき措置など。</p>
<p>付（Annex）</p> <p>1. 付属資料</p> <p>2. 調査の概要</p>	<p>★ 重要であるが、本文に入れるのに適さない詳細なデータ、資料などを収録する。</p> <p>★ 調査団の構成、調査期間と日程、調査活動の概要、カウンターパートおよび供与された便宜、調査費用など。</p>

## Ⅲ 調査と計画作成の手法

### 1. 総合開発の理論的基礎

総合開発のアプローチがなぜ必要であり、途上国開発に際してなぜ従来のアプローチより効果的（effective）であるかについては、明確かつ統一的理論が確立されているとはいえない。しかしこの点についてのミニマムの理解を欠いては、的確な調査も計画作成も行われえない。そこで最初に、70年代の農村総合開発の理論と経験に学び、途上国開発のプロセスと、総合開発アプローチとを連関させつつ、総合開発の理論的基礎をつくる試みをしてみる。

#### (1) 社会経済システムの総合的理解 — 農村総合開発に学ぶ —

先進国であれ、途上国であれ、経済社会（あるいは地域）は自然、経済、政治、社会、文化などさまざまな要素が integrate されて1つのシステムを構成している。そしてこれらの要素はすべて相互連関、相互依存の関係をもっている。経済をテークオフさせ、さらに成長、発展させた先進国では、資本、土地、労働、技術などの生産要素をうまく組織（organize）して生産性を高め、高所得、高生活水準を達成した。こうした経済の成長の過程は、政治の近代化（民主主義）、制度改革（土地改革や、政治・行政の近代化）、社会の近代化（社会組織の近代化）、文化の近代化（価値観の変化）などの過程であった（必ずしも同時的ではないが）。

つまり経済の成長（生産性の向上、効率性の増大）は、政治、社会、文化の近代化と不離一体であり、それぞれが促進しあい、原因となり、結果となっている。これが社会経済システムにおける相互連関、相互依存の意味である。従って、経済だけを近代化して生産性や所得を高め、政治、社会や文化を伝統的状态のままに維持するという実験は不可能であろう。逆に、経済の近代化、効率化をないがしろにして、政治や社会の改革だけを進めようとしても、効果はあがらないであろう。

1960～70年代の途上国開発の努力から得られた切実な教訓は「投資を増大すれば生産は増大する」という近代経済学の理論が途上国では必ずしも妥当しないということであった。開発のために資本や技術を投入（input）しても、必ずしも産出（output）がふえない、という事実が至るところにみられた。これが開発疲れ、援助疲れを産んだ最大の原因である。

1970年代のフラストレーションは、途上国の経済社会を integrate された1つのシステムと考えず、経済成長の加速には投資さえふやせばよいという先進国の経済政策をそのまま適用したため生じたのである。投資をふやせば経済成長が起こるのは、先進国の近代的な経済社会システムでのことである。伝統的な経済、政治、社会システムをもつ途上国に、資本や近代的技術を input することは、成長への必要な条件ではあっても、それだけでは十分な

条件でない。先進国が農業や工業の成長のために途上国へ資本や技術協力を与えても、教育水準が低ければそれを吸収できないし、土地所有の不平等な社会であれば貧農には届かない。さらに、近代的農業技術（たとえば緑の革命）を導入しても、灌漑のような自然条件の克服や、農地改革のような制度改革を伴わなければ成果は上がらず、営農コストの増大をもたらす。資本・技術協力をしても、途上国の行政機構が効率的に機能しなければ成果は上がらず、援助は無駄になるであろう。

従って、貧困、所得格差、福祉の欠如といった途上国の問題を解決するためには、経済の分野だけでなく、政治、制度、社会、文化などの全領域（front）で開発の努力を行う必要がある。途上国の経済社会システムでは、貧困が教育や保健など福祉の低水準を生み、また逆に教育や保健の低水準が低生産性、貧困を生むという悪循環（vicious circle）が至るところにみられる。この悪循環の連鎖を断ち、成長、開発のよき循環をつくり出すような開発戦略が必要とされる。総合開発は必要条件だけでなく、十分な条件を与える開発戦略でなければならない。

#### ① 解決すべき問題の確認

途上国社会（あるいは地域）は低生産性、失業、福祉の欠如、遅れた社会や文化など、複雑にからみ合った問題をかかえている。その解決、つまり生産や雇用の増大、所得の増大、福祉の向上、社会の近代化を実現するためには、こうした問題を生み出している原因を明らかにすること、つまり解決すべき問題の確認がまず必要である。

しかしながら、前述のように、一つの社会経済システムではさまざまな要素が相互連関、相互依存の複雑な関係にある。こうした複雑な対象をまずいくつかの領域に分析し、そのうえで一つのシステムに再構成して考えないと、問題の確認はできない。表3-1はこうした目的のために、貧困な途上国農村を1つのモデルとして、5つの問題領域に分類したものである。この分野の研究は社会科学でもなお遅れた領域であるため、完全を期すことはできず、これも一つの実験的試みである。

この表では、貧困な農村社会の問題（原因）を、

- ④ 自然
- ① 技術
- ③ 経済（または経営）
- ② 制度（および政治）
- ⑤ 社会（および文化）

の5つのカテゴリーに分類し、考えうる諸原因を例示している。

表 3-1 農村社会経済システムと問題の確認・目標の設定

	③ 自然	④ 技術	⑤ 経済(経営)	⑥ 制度(政治)	⑦ 社会(文化)	
1. 解決すべき問題 (農村の貧困の原因) の確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然災害 (洪水, 旱ばつ, 冷害, 病虫害その他)</li> <li>自然制約 (地形, 土質など)</li> <li>一以上, 土地生産性の低さ</li> <li>耕地の不足</li> <li>インフラの不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的農業技術による低生産性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自給自足的低生産と低生産性</li> <li>富農・貧農格差</li> <li>商業・金融資本による支配</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地所有の不平等 (大土地所有 - 小作農 - 雇農)</li> <li>前近代的な政治, 行政組織, 政策 (効果的行政組織の欠如 = 中央・地方)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的社会構造 (共同体による強い拘束, カーストなどによる階層分断, 地域社会の統一性, 同質性の欠如)</li> <li>社会的差別・格差 (人種, 身分, 職業)</li> <li>社会の機能的未分化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的価値体系 (宗教, 既習, 慣習)</li> <li>高い文盲率</li> <li>低い栄養水準</li> <li>低い衛生水準</li> <li>高い出生率 (人口増加)</li> </ul>
2. 開発目標の設定 (ニーズの確認)	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業土木投資, インフラ投資による生産増大 (土地生産性の増大)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新技術導入による収量の増大 (技術生産性の増大)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業所得の増大 (経営生産性の増大)</li> <li>農村雇用の増大 (農業・非農業雇用)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地改革による格差の是正</li> <li>生産意欲の向上</li> <li>政治・行政の近代化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>近代的な社会組織作り</li> <li>大衆の参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民意識の近代化</li> <li>生活改善と合理化</li> </ul>
	↓	↓	↓	↓	↓	
	自然改造	技術革新	市場経済化	制度改革	社会近代化	

- ㉑ 自然のカテゴリーでは洪水、かんばつなどの自然災害、地形・土質などの自然制約がまずあり、こうした制約のために農業の生産性（土地生産性）が低いことが問題点である。
- ㉒ 技術のカテゴリーでは伝統的な農業技術に頼り、近代技術が導入されていないために、技術生産性が低いことが問題点である。
- ㉓ 経済（または経営）のカテゴリーでは伝統的な自給自足経営で市場経済化していないために低生産であり、かつ経営生産性が低いことが問題点である。
- ㉔ 制度（および政治）のカテゴリーでは、土地所有の不平等が所得格差を生み出し、また以上3つの生産性向上を妨げていること、前近代的な政治・行政組織が生産性向上、近代化を妨げていることが問題点である。
- ㉕ 社会（および文化）のカテゴリーでは伝統的社会構造や価値体系が生活や生活環境の近代化、福祉の向上を妨げていることが問題点である。

以上、問題を5つのカテゴリーに分類、整理したが、もともと前述のように経済社会システムは一つの総合されたシステムであるから、㉑の制度（および政治）と㉕の社会に明確な境界を引くことは難しいし、また㉕は社会と文化の2つのカテゴリーに分類することも可能であろう。

いずれにしても㉑の自然から㉕の社会のカテゴリーにみられる諸問題が相互に関連しあい、1つのシステムとして貧困の原因を構成しているのである。このように、解決すべき問題の各種の要因が integrated であるから、その解決等（開発戦略）もまた integrated に、つまり開発に必要なかつ十分な条件を与えねばならない。これが総合開発のアプローチである。

## ② 開発戦略の決定

解決すべき問題が確認されたなら、問題の解決案、つまり開発戦略を立てることになる。その第1歩は地域のニーズとキャパシティに応じた開発の目標（goal）を設定することである。前述の5カテゴリーに分けるならば、

- ㉑ 自然災害や制約を打開するためには、灌漑や洪水防御、土地改良などの土木投資によって土地生産性を高めたり、インフラ投資によって生産、生産性向上をはかる。これは「自然改造」である。開拓によって農地を拡大するのもこのカテゴリーに入る。
- ㉒ 農業技術の遅れを打開するためには新しい技術（改良品種、肥料、農薬などの導入など）によって、収量の増大つまり生産性向上をはかる。これは「技術革新」である。
- ㉓ 農業経営の遅れを打開するためには、作物の多様化（商業的農業化）、農民の組織化と協同化（生産から加工、販売、購買まで）、農業信用制度、農業加工、農村工業、さらには近代的工業を導入することにより、地域の生産、生産性、所得、雇用の増大をはかる。これは「市場経済化」である。

④ 制度面では、土地所有の不平等が著しい場合には土地改革によって資産・所得の格差を是正し、農民の意欲・生産性向上をはかる。また政治・行政機構が開発をめざして有効に機能するよう近代化をはかる。これらは「制度改革」である。

⑤ 社会の前近代性に起因する問題に対しては近代的なものの考え方を導入する教育や訓練、生活改善、社会サービス導入などで福祉あるいは生活の質の向上をはかる。これらを一括して「社会の近代化」と呼ぶことができよう。この領域は近年、BHN（人間の基礎的ニーズ）の充足と呼ばれるようになり、農村総合開発の重要な構成要素と考えられるようになっている〔文献8〕。

### ③ プロジェクトの選定

以上、解決すべき問題と、そこから出てきた開発の目標を5つのカテゴリーに分類、整理したが、これら解決策を個別にでなく integrate して行わなければ、実効はあがらないので、組み合わせることが必要となる。そのさい、5つの目標は次のような役割を分担する。

④ 自然改造はきびしい自然条件を克服して生産性増大（ただし開拓など農地造成の場合は生産増大）をはかるのであるから、成長（効率といってもよい）をめざす。

⑤ 技術革新は成長をめざす。

⑥ 市場経済化も成長をめざす。

⑦ 制度改革は直接的には公正を、間接的には効率をめざす。

⑧ 社会の近代化は公正、福祉、生活の質の向上をめざす。

このような開発の目標を達成するために、どのような手段（means）、従ってプロジェクトがあるかを5つのカテゴリーに分類したのが表3-2である。これは農村総合開発のためのプロジェクト表（project list）になっている。この表は遅れた、貧困な農村を対象としてプロジェクトを例示しているが、都市総合開発、アグロポリタン開発計画、工業団地造成などの場合は、プロジェクト内容は異なり、多様化することになる。

また貧困な農村地域であっても、自然的、社会的条件の差によりとり上げるべきプロジェクトはかなり違ふし、プロジェクトの優先度も大きく異なるであろう。④～⑧は生産的投資のプロジェクトであり直接的に生産、生産性の増大をめざしている。④は制度改革であり、⑥は近代化のためのサービスの投入であって、社会開発投資といえることができる。

④と⑥は間接的に生産増大をねらうものである。

このようにみると、いわゆる「緑の革命」は⑤の技術革新であり、またBHNアプローチは⑥の社会近代化のなかの福祉的プロジェクトである。

### ④ 総合アプローチと成果

遅れた途上国農村の開発は、自然改造から社会近代化に至る5つのカテゴリーの政策が組み合わせられて総合開発として相互補完、相乗効果を発揮できるように進めないと、めざ

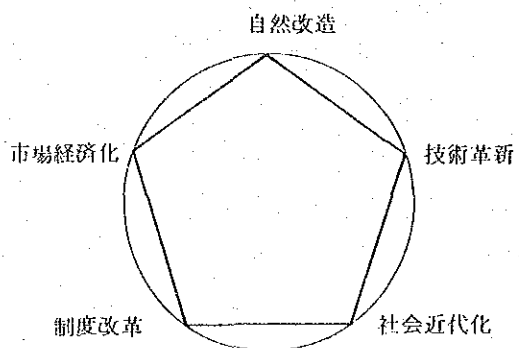


表 3-2 農村総合開発のための手段・プロジェクトの分類

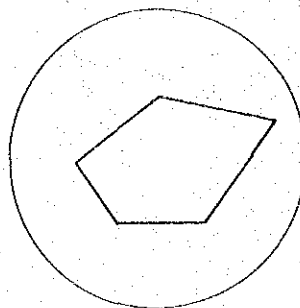
	④ 自然改造	⑤ 技術革新	⑥ 市場経済化	⑦ 制度改革	⑧ 社会近代化	
3. 目標達成のための手段(プロジェクト・コンポーネント)	<ul style="list-style-type: none"> <li>水管理 かんがい, 排水, 洪水制御など</li> <li>土地保全</li> <li>土地改良</li> <li>土壌改良</li> <li>牧草地造成, 植林</li> <li>農地造成, 移住開拓, 干拓</li> <li>インフラ整備 (農村公共事業) 道路・橋 輸送, 通信, 電力, 漁港</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高収量品種の導入</li> <li>肥料・農薬の投入</li> <li>近代的栽培・管理技術の導入</li> <li>農業機械化</li> <li>多毛作化 (農事試験場, 模範農場, 同場の設置, 普及員訓練センター, その他)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農協組織による生産, 購買, 販売, 加工などの協同化</li> <li>農業信用制度, 保険制度の整備 (短期, 中長期信用)</li> <li>作物の多様化, 商業作物化, 酪農導入</li> <li>農産加工(アグロインダストリー)の導入</li> <li>販売体制の近代化 (加工処理, 包装, 品質管理, 貯蔵, 輸送, 市場情報など)</li> <li>農産物価格安定</li> <li>農村工業(農業生産手段の生産, 消費財, 伝統的手工業など)</li> <li>植林, 林産加工</li> <li>漁業</li> <li>観光開発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地改革による自作農育成と土地再配分による平等化, そのための農民教育</li> <li>中央, 地方の行政機構の整備, 能力向上</li> <li>農民の近代的組織化</li> <li>総合開発実施機構(中央-州-地方)の確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農民の共同作業(分業と協業)など近代的機能集約化</li> <li>人材開発, 訓練(Agent of Change 育成)</li> <li>開発プロジェクトの管理, その他の開発サービスの提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活改善 (上水道, 下水, 電化, 住宅の改善, 栄養の改善など)</li> <li>教育サービス (学校, 成人教育, 職業訓練)</li> <li>保健サービス (保健センター, 病院など)</li> <li>家族計画</li> <li>女性の役割向上</li> <li>情報文化の提供 (ラジオ, テレビ, その他)</li> <li>コミュニティ開発 (集会所, リクリエーション施設など)</li> </ul>
	生産的投資 < 緑の革命 >	社会開発投資 < 構造改革 >	社会開発投資 < BHN充足 >			

図 3 - 1 農村総合開発の成果のモデル

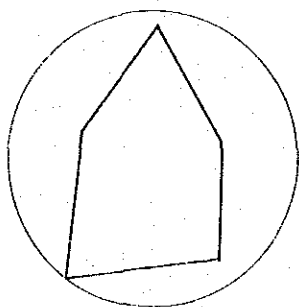
A. Full development モデル



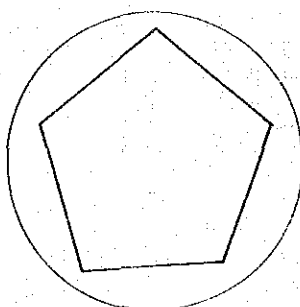
B. フィリピン・緑の革命モデル



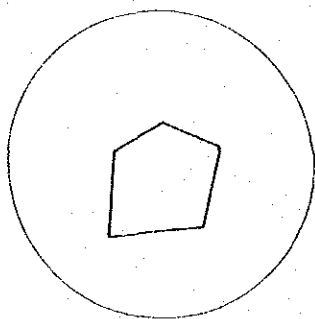
C. 中国モデル



D. 韓国・台湾モデル



E. メキシコ・モデル



した成果を上げることができない。図3-1は、5つのカテゴリーがうまく統合されて総合開発が行われないと、開発成果に大きな差がつくことをモデル的に示したものである。

①から⑤までの分野が総合的に実施されて、それぞれの分野の目標が理論上フルに達成された状態（フル・デベロップメント）がAである。この場合、開発のための十分な条件が満たされるため5角形は正5角形となり、その面積は最大となる。面積は開発の成果（所得水準、福祉水準）を示す。

正5角形はいわば理想モデルであり、理論上存在するだけであろう。現実には5つの分野の目標はフルに達成されず、進んだ分野と遅れた分野との不均衡が生じる。そのため、5角形の形は歪み、また成果を示す面積はフル・デベロップメント状態より減少する。

Bはフィリピンのモデルである。IRRIの新しい稲作技術が導入されて技術革新が進められたが、灌漑などの自然改造や農地改革のような制度改革が円滑に実施されなかったために開発への十分な条件を欠き、5角形の形が歪み、開発成果は期待されたほどでなかった。

Cは中国モデルである。農地改革さらに農業集団化など制度改革、自然改造、社会近代化が進められたが、技術革新や必要なインプットが不足したため、やはり十分な条件に欠けて形が歪み、成果は限られてしまった。

それに対し、Dの韓国、台湾モデルは自然改造、技術革新、市場経済化、制度改革、社会近代化の5分野がそれぞれバランスをとって進められた。このため、十分な条件にかなり接近して正5角形に近い姿となり、成果が大きかった。両国は今日、日本とならんで農村開発で最も成功したグループであると、世銀から評価されている〔文献5〕。

Eはメキシコのモデルである。農地改革が不徹底ながら行われたものの自然改造や新技術導入が不十分であったため、生産性向上を達成できなかった。同時に、土地改革が自然改造、技術革新、市場経済化のための政策を伴わない場合、農地細分化による生産性低下をもたらすことが経験された。土地改革は必要条件であるが、それだけでは十分でない。

## (2) 地域総合開発への応用

以上は貧困な農村地域を対象とする総合開発を例としたものであるが、①解決すべき問題の確認 ②開発の目標設定 ③開発戦略の設定 ④プロジェクトの選定 — という農村総合開発のアプローチと経験は、都市開発を含む地域総合開発全般において、応用できるものである。

遅れた農村地域の総合開発の場合は、その地域の農業、貧困な住民が target であったが、一般的な地域総合開発の場合の target は地域の全セクターであり、全住民である。地域全体での雇用の増大、所得の増大、生活水準の上昇、福祉の充実、ということが計画の目標である。総合開発計画に含まれる経済セクターは農業や農村工業だけでなく、近代的な鉱工業

や第3次産業（観光など）の育成，発展に大きな比重が置かれる。また，全国開発計画（National Development Plan）との関係では，輸出の増大などの目標もはいつてくるであろう。

このような地域総合開発の場合に，これまで述べた総合的アプローチは基本的に応用される。しかし，targetが多様化し，経済開発もより高度な段階をめざすため，開発のニーズやその手段としてのプロジェクトは農村総合開発の場合と比べ，はるかに多様化する。

たとえば，農業とならんで鉱工業の開発をめざしている場合には，次のようなプロジェクトの導入が必要となる。

- ㊸ 自然 — 自然改造の分野では道路，港湾，輸送サービス，通信，電力開発など，大規模インフラストラクチャーの建設やサービス
- ㊹ 技術 — 近代的製造技術，生産・販売管理技術など，ハード，ソフト両面での近代的技術の導入（同時に適正技術という問題がある）
- ㊺ 経済（経営） — 近代的な鉱工業企業活動を成立させるための生産，金融，流通のメカニズムの確立，合理的な政策，企業の経営管理システム導入，市場の拡大と安定など
- ㊻ 制度（政治） — 政治の近代化と効率的な行政組織
- ㊼ 社会と文化 — BHNを上回る，より高水準の福祉

このように農村開発に比べ目標も手段も多様化するが，計画作成，実施の際の困難さという点では共通であろう。

### (3) 途上国間の開発格差

総合開発はまだ新しいアプローチであるだけに，その成果を評価できるような実例はない。そこで，ここではもっと一般的な意味における開発の成果を評価してみたい。そのために，アジア諸国について経済，社会指標を比較したのが表3-3である。この表をみると，開発戦略のパターンが成果に大きな影響を与え，途上国間の開発格差が大きいことが読みとれる。

- ① 経済のテークオフに成功し，中進国になった東アジアの韓国と台湾は60年代までに農地改革を実施し，輸出志向の工業化を進め，また自由経済主義（市場メカニズムの活用）によって，高成長を達成しつつ，同時に所得配分の公平化を図り，また教育の努力によって識字率がアジアで最も高くなった。
- ② 反対に，伝統的社会構造のままで近代化の遅れている南アジア諸国では，農地改革がほとんど行われず，農業は停滞した。輸入代替工業化の限界のため工業も伸びず，社会の近代化も遅れ，識字率も最低である。所得配分は社会主義的政策をとった国では平等度が高いが，これは経済成長を伴わない平等化であるから，富の平等な配分というよりも，貧困の平等な配分である。
- ③ 東南アジア諸国はすべての点で東アジア中進国と南アジア停滞国の間に位置しており，

表 3 - 3 開発戦略と開発格差

地域	指標	成長(効率)				公正		福祉		開発戦略のパターン					
		1人当り GNP U.Sドル 1977年	1人当り GNP成長 率(年平均) 1960~77	農業生産成長率 (年平均) 1960~70	1970~77	工業生産成長率 (年平均) 1960~70	1970~77	輸出成長率 (年平均) 1960~70	1970~77	所得配分 最下位 の家計 所得シェア	1960	1975	農地改革 1960年代	工業化政策 1960年代	計画の型 1960年代
東アジア	韓国	820	7.4	4.5	5.0	17.2	17.0	35.2	30.7	7.2	71	91	実施	輸出志向	非統制的
	台湾	1,170	6.2	3.4	1.5	16.4	12.2	23.7	16.7	8.8	54	82	実施	"	"
	香港	2,590	6.5	N.A.	-0.2	N.A.	6.8	12.7	6.5	N.A.	70	90	—	"	"
	シンガポール	2,880	7.5	5.0	1.6	12.6	8.6	11.6	10.4	N.A.	N.A.	75	—	"	"
東南アジア	マレーシア	930	3.9	N.A.	5.4	N.A.	9.3	6.1	5.2	3.5	53	60	ほとんどなし	"	"
	フィリピン	450	2.5	4.3	4.8	6.0	8.7	2.2	5.0	5.5	72	87	かなり実施	輸入代替	"
	タイ	420	4.5	5.5	4.4	11.7	10.3	5.2	12.1	5.6	68	82	ほとんど自作	"	"
	インドネシア	300	3.3	2.5	4.2	5.0	12.9	3.5	7.5	6.8	39	62	ほとんどなし	"	統制的
南アジア	パキスタン	190	3.0	4.9	1.8	10.0	3.6	8.2	-3.0	8.4	15	21	わずかに	輸出志向	統制的
	インド	150	1.3	1.9	4.1	5.5	2.6	3.1	6.4	4.7	28	36	わずかに	輸入代替	"
	バングラデシュ	90	-0.4	2.7	1.0	7.9	4.2	6.6	-7.3	8.0	22	22	わずかに	"	"

(注) GNP, 工業生産, 輸出の各成長率は実質ベース。

所得配分は最下位20%の家計の所得が全家計に占めるシェア。

(出所) World Bank, World Development Report 1979, World Economic and Social Indicators

政策が不徹底、実行が不十分なため成長も福祉も中途半端にとどまった。また所得配分は東南アジアがもっとも不公平である。これら諸国は中進国に大きな差をつけられ、テークオフまではまだまだである。

このようにみると、東アジア（シンガポールを含む）は開発成果で最も先行して中進国となり、東南アジア（シンガポールを除くASEAN）は中程度の開発が進んだ途上国であり、南アジアは停滞したLLDCである。この3グループの間には大きな格差がついたし、グループ内でも格差がある。第1章の1で70年代の開発の結果、1つの国内で都市・農村間、工業・農業間、階層間その他の格差が増大したことを指摘したが、それと同じように、途上国間でも大きな格差が生じている。

こうした格差がなぜ生じたかは、開発戦略を考えるうえで、きわめて重要なポイントである。そこで、一番よい成果をあげた中進国の韓国、台湾を、5つの領域について、他の諸国と比較してみよう。

- ㉑ 自然 — 韓国、台湾とも自然や資源は東南アジアのように恵まれていない。このハンディキャップを人間への投資(㉒)でカバーした。
- ㉒ 技術 — 日本や他の先進国からすぐれた技術を導入し、吸収した。他の地域ではこれがうまく行かなかった。
- ㉓ 経営 — 資本主義的、市場経済化を政府主導のもとに強力に推進した。この点で南アジアは最も遅れた。
- ㉔ 制度 — 農地改革や行政近代化を強力に進め、階層間格差を減らした。南アジアはこの面で世界で一番遅れている。
- ㉕ 社会 — 教育への注力、大衆の開発への参加、社会近代化など人間への投資に努力した。南アジアは最も遅れ、東南アは中間。

アジア諸国の開発成果をこのようにみると、総合開発アプローチの有効性がいっそう認識されるであろう。

## 2. 調査の手法

第II章の表2-2、報告書のモデルによって、なにを調査すべきかが示され、第III章の1で基本的な考え方が説明されたので、次にいかに調査するかを述べる。

JICAがある途上国の総合開発計画調査を行うことが決まると、検討・準備の段階(表4-1参照)では、相手国および地域の概括的な確認を行うため、国家開発計画書や関係の報告書、文献、資料等を入手して検討し、またヒアリングを行い、事前調査団を送る。事前調査団は現地で、必要な統計データや既存のプロジェクトのレポートの入手、行政機関や関連機関、民間企業のリスト作成、相手国政府との意見交換を行う。これによって国家、地域のニーズとキャパシティの確認が深められ、基本的アプローチが決定される。実施調査団は収集データの

検討のあと、現地で対象地域の詳細な確認のための調査、分析を行ったうえで、開発計画を作成する。

表2-1で調査の手順の前半として、1.計画作成のための調査（開発ニーズ、キャパシティ、住民意識、インパクト調査）2.開発戦略の立案一をあげているが、このうち概略的な調査と開発戦略の立案（あるいは基本的アプローチの決定）は、事前調査の段階において行われる。しかし実施調査の段階で精密な調査、分析が行われ、開発戦略が策定されることになる。

## (1) 相手国、対象地域の確認

### ① 開発ニーズの調査

総合開発計画調査の第1歩は表2-2にみたように、相手国および対象地域の開発ニーズとキャパシティの確認、評価である。これによって開発の目標が決まり、開発戦略が立案される（表2-2、表4-1参照）。

開発のニーズは一国あるいは地域の政治的、経済的、社会的、文化的な問題の認識と、国民・住民のアスピレーションの両方から形成され、価値判断を含んでいる。従って国あるいは地域のニーズは単一ではなく、地域により、階層により、集団により異なるし、また時間的に変化する。一般に、開発のニーズの中には矛盾・トレードオフ関係があることが多く（効率と公正、近代化と伝統維持など）、ニーズの構造はきわめて複雑である。表3-4は、多くの途上国の長期的な国家開発計画に掲げられている目標を5つの分野に整理、分類し、分野およびレベル別のブレイクダウンを試みたものである。

Iは経済の成長（growth）、つまり効率（efficiency）の分野の目標であり、IIは経済の自立（independence）や安定（stability）という、しばしば矛盾する目標である。成長がどんなに速くても、インフレや国際収支破綻をおこしたり、経済や産業が外資に支配されたり、あるいは環境を破壊しては困るからである。IとIIの目標は通常、成長率はじめ数量的目標で示される。

IIIは成長の成果である所得、富の公平な配分の目標を示し、効率に対する公正（equity）の目標である。経済成長に成功しても、地域別あるいは階層別格差が増大すれば、社会や政治が不安定化し、開発は成功しない。所得配分の目標も数量的に示される。

IVは福祉（welfare）の向上、あるいは生活の質（quality of life）の改善という目標を示しており、社会開発、あるいはBHNの充足として、近年とみに重視されるようになった分野である。この分野の目標も識字率、栄養水準などで数量化できる。

Vは政治的あるいはイデオロギー的目標であり、質的目標といえる。Vの1,2,3は国家、社会の基本的目標であるが、4は宗教をはじめ文化や価値体系の維持、発展という目標であり、イデオロギー上のニーズということが出来る。それに対して、5,6は近代化や民主化など、変化、改革をめざすものである。

表 3 - 4 開発ニーズの分類

主 目 標	分野へのブレイクダウン ( 副 次 目 標 )	レベル別ブレイクダウン		
		国家(中央政府)	地域(州・県)	地方(市,町村,部落)
I 経済の成長 (高度成長, 効率 の向上, 完全雇用) II 数量的目標	1. 生産の増大(農業, 工業の発展など)	○	○	○
	2. 雇用の増大(失業, 潜在失業の解消)	○	○	○
	3. 所得水準の上昇	○	○	○
II 経済の自立, 安定 II 数量的目標	1. 経済の自主自立	国家経済の自立 (外国依存の脱却)	地域経済の自立 (多様化など)	
	2. 景気, 物価の安定 (インフレ抑制)	○	○	○
	3. 国際収支の安定 (貿易収支の改善など)	○		
III 公正 (所得配分の公平 化, 富の偏在是正) II 数量的目標	1. 地域格差是正 (後進地域の開発)	○	○	○
	2. 階層格差是正 (所得配分の公正)	○	○	○
	3. 議会の均等	○	○	○
IV 福祉の向上 (生活の質の改善) II 数量的と質的目標	1. BHNの充足	○	○	○
	2. 生活環境の改善	○	○	○
	3. 社会サービスの充実	○	○	○
	4. 人口増加の抑制	○	○	○
V 政治, 社会, 文化 の目標 II 質的目標	1. 統合	政治的統一, 独立	地域の統合	地方の統合
	2. 安定	政治安定, 安全保障	地域の安定	地方の安定
	3. 国土, 自然の保全	○	○	○
	4. 伝統文化の維持	民族文化の維持	地域文化の維持	地方文化の維持
	5. 民主化	集権の維持	分権化	分権化
	6. 社会の近代化 (後進性の脱却)	○	○	○

(注) ○は各レベルでニーズがあることを示す。



一見してわかるように、成長と安定、成長と公正間にはしばしばトレードオフ関係が成立する。福祉は成長とも公正とも順な関係にあるが、成長と伝統の維持、あるいは伝統の維持と近代化は概ねトレードオフ関係になり、矛盾や対立を生ずる。

また、目標を国家、地域、地方の3つのレベルにブレイクダウンしてみると、それぞれの目標に差異が出てくる場合があり、ときにはレベル間の矛盾も生じる（投資の配分、集権一分権など）。

このようにニーズは複雑な構造、関係をもつので、開発計画の作成に当っては、なにに重点、優先順位を置き、他の目標とのバランスをどう考えるか、十分な検討をする必要がある。相手国の国家開発計画に盛られている目標を価値判断次元の問題として単純に受入れられることなく、深く吟味しなければならない。

またニーズは社会の階層や集団の価値観だけでなく、利害関係に根ざしているのも、政権の交代によって大きく変化するし、さらに同一政権下でも時間の経過につれて変化する。マスター・プランは長期の計画であるから、経済・社会条件の綿密な調査分析によって、真のニーズがなんであるかを確認する必要がある。

## ② 開発キャパシティの調査

ニーズが目標であるのに対し、キャパシティは自然的、人間的、社会的能力(capabilities)と制約要因(constraints)を示すものである。表3-5は、キャパシティをⅠ生産要素、Ⅱ市場、Ⅲ開発の環境の3つに分類したものである。Ⅰは生産能力、つまり供給能力を示し、Ⅱは需要の大きさを示している。

Ⅰの生産要素は物的資源、人的資源(労働力)、資本、技術、経営管理(マネジメント)能力に分類されている。physicalな、ハードのものやかねとともに、労働力の質とか、政府、民間のマネジメント能力など、ソフト面が開発では非常に大きな役割を果たす。これまでの開発調査はハード中心であったが、これらソフトの領域の調査、分析を社会学、人類学、経営学の観点から十分に行うことが望まれる。とくに、途上国の経済、社会開発では政府のもつキャパシティ、つまり行政能力によって、その成果が決定的に左右される。開発計画のプランニング、実施能力から、国民の参加(動員)、組織能力、対外信用などが成果達成のうえで最も重要な要素である。

Ⅱの市場は、生産をふやしても、流通過程や最終市場が形成されないと生産面のプロジェクトだけでは効果を上げられない。

Ⅳの開発環境では、政治や社会の安定性、効率性を問うものである。経済開発が進むと、その結果として、社会構造から住民の価値体系まで変化する。これを社会の近代化と呼ぶことができるが、その過程では過渡的に社会の混乱(伝統社会の崩壊)が起こる。多くの途上国は経済の近代化(農業開発、工業開発など)と社会の近代化をワンセットにして進めようとしているが、イスラム教国では工業化を進める一方、伝統的政治、社会や価値体

表 3 - 5 開発キャパシティの分類

能力と制約要因	時系列的		地域別		
	現状	ポテンシャル	全国	地域	地方
	{ 能力 制約	{ 能力 制約	{ 能力 制約	{ 能力 制約	{ 能力 制約
<p>I 生産要素</p> <p>1. 物的資源</p> <p>① 土地</p> <p>② 自然資源(エネルギーを含む)</p> <p>2. 人的資源</p> <p>① 労働力の量(労働力人口)</p> <p>② 労働力の質(教育程度, 健康度, 意欲)</p> <p>3. 資本</p> <p>① 資金調達能力(政府, 民間)</p> <p>② 生産設備能力</p> <p>③ インフラストラクチャー</p> <p>4. 技術</p> <p>① 既存技術</p> <p>② 近代的技術</p> <p>5. 管理・運営能力</p> <p>① 法律や制度の有効性</p> <p>② 政府民間の計画, 実施能力</p> <p>③ 対外信用(借入能力)</p> <p>II 市場</p> <p>1. 国内市場(産業別, 商品・サービス別)</p> <p>2. 輸出市場</p> <p>3. 輸入需要</p> <p>4. 流通過程の効率性</p> <p>III 開発の環境</p> <p>1. 政治, 社会の安定性</p> <p>2. 制度の合理性, 効率性</p> <p>3. 社会の近代性-伝統性</p> <p>4. ナショナリズムの強さ</p>					

系の変化を許さない国が多い。開発による政治的、社会的インパクトがどこまで許容されるかは、計画作成に当たって重要なポイントである。

途上国では、先進国では当然と考えられる政治、行政、社会の制度が欠けていたり、あるいは形だけは存在していても資金やスタッフの不足から機能していなかったり、あるいは伝統的な政治体制、価値観、慣習などの抵抗のため Workable でなかったりすることが多い。これらを制度的阻害 (institutional drawback) と呼ぶが、これが大きいと開発は進まない。調査の結果、制度改革、改善が計画実施のため必要であると判断された場合には、必要な制度改革や機構改革を計画に織り込み、勧告することが必要である。

相手国中央政府の産業政策、貿易政策、外資政策に含まれるナショナリズムの程度も、計画内容、実施スケジュールを決定する要因の1つである。地域総合開発では相手国の自助努力が基本であるが、もともと必要な資本や技術が不足しているから、先進国や国際機関の援助を求めている。とくに、大きな鉱工業の計画などは、公的援助だけでなく先進国民間企業の直接投資に期待するところが大きい。この場合は、外資法や行政面で外国企業にとってよい投資環境をつくる必要がある。あまりナショナリズムが強い場合には民間投資を期待できず、計画は机上案に終わってしまう。

なお、開発ニーズ、キャパシティという場合、途上国側だけでなく、援助国のニーズ (途上国での資源開発、企業進出から、政治的安定など)、キャパシティ (途上国への援助、投資の規模) などが重要な問題である (日本との関係)。

以上のように、ニーズとキャパシティを調査分析した結果が、表 2-2 の II-1~4 (国家全体) および III-1~9 (対象地域) となって記述される。そこでは現状の把握と、将来のポテンシャルの予測結果である基本的データ、情報が体系化される。

### ③ 住民意識の調査

地域の現状とポテンシャルの調査とならんで、対象地域の住民がどんな問題を意識し、なにを求め、望んでいるかを知るための意識調査が必要である。これは住民の意向の確認といってもよいし、選好 (preference) 調査ともいうことができる。住民の意識調査なしに中央、地方の行政機関や援助側だけで作成した開発計画は、上からの押しつけとなり、住民の参加が不十分になる。

この場合の住民は、地域に住む人々だけでなく、地方の行政機構や、各種の民間団体なども含まれる。住民の意識は社会調査の手法によるわけであるが、それは(2)で述べる。住民の意識調査での問題点は、貧困など住民の直面している問題について住民は自分の経験した狭い範囲でしか物事を考えていないこと、問題の分析なり解決策についてシステムティックな思考を欠くこと一などである。このため身近な、手っとり早い成果 (給水など) を強く要望するのが普通で、政府の長期開発戦略といったことは関心が低い。従って相手国政府の問題認識や解決策とはしばしばずれが大きいであろう。しかし総合開発の主たる