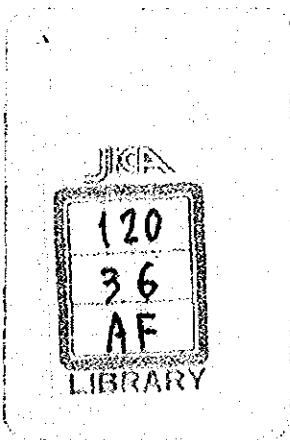


スリランカ国コロンボにおける「総合農村開発」の
ための方針及び制度にかかる専門家協議会

(1975年10月20日～30日)

昭和51年3月

国際協力事業団
企画調査調整部
農林業計画調査部



国際協力事業団	
受入 月日 '84. 5. 19	120
登録No. 05876	36
	AF

JICA LIBRARY



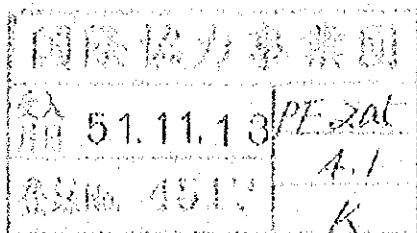
スリランカ国コロンボにおける「総合農村開発」
のための方針及び制度にかかる専門家協議会

(1975年10月20日～30日)

本資料はタイトルに示されているとおり、1975年10月20日から約10日間にわたってコロンボで開催された Integrated Rural Development (IRD) — 総合農村開発と訳しておいた — に関する専門家協議の記録である。FAOの M. A. Zaman, M. Leupolt 両氏の要約と、各部会のレポートから成っている。

周知のとおり、総合農村開発とFAOのかかわりは、たとえばフィリピンのミンドロ島総合開発に対する世界銀行の援助において実施機関として機能するなどの実績を有しており、昨今は総合農村開発センター設置構想に取り組んでいる。本協議会に出席しているスウェーデン国際開発庁(SIDA)も、エチオピア等で総合農村開発を行っている。こうした動きの中で、また日本のいくつかの地域総合開発計画への取組みとの関連で、この協議会の特色というべきことを考えてみると、これまでの村落(共同体)開発とは異なるアプローチを強調する一方、総合農村開発が意図し、ひき起す社会変革に対して強い関心をもったものであったといい得るだろう。具体的な開発プロジェクトへの取組みにあたっての、実務的な意味でただちに役立つといった内容では必ずしもないが、プロジェクトの便益が農民(小農や小作人も含めた)のものとなるためにはどういったことを計画に組み込み、洞察すべきかを考える一助となろう。開催地がスリランカであり、出席者のほとんどが人口密度の高い南アジアの人たちであったという背景はあるにせよ、今後の、前述のセンター設置構想を含めたFAOの総合農村開発への取組み方針を判断する一つの基本的材料として役立つものと思われる。

昭和51年3月



国際協力事業団

企画調査調整部

農林業計画調査部

スリランカ国コロンボにおける「総合農村開発」のための方
針及び制度にかかる専門家協議会 (1975.10.20~30)

1. この専門家協議会の背景、目的、その他関連事項については、すでに Information Note (ESH/IRD/75 Inf.1) に述べたとおりである。
2. 協議会にはバングラデシュ、インド、イラン、パキスタン、スリランカ、FAO、UNDP、SIDA (スウェーデン国際開発庁) と DSE からの 20 名の参加者と 12 名のオブザーバーが出席した。
3. 開会式はコロンボのバングラナイク記念国際会議場において 1975 年 10 月 20 日開催された。S.R.D. バングラナイク首相が丁重な協議会開会の辞を述べた。他のすべての会議は農地研究・訓練所において開かれた。
4. FAO 以外の参加者によって準備された 6 種のペーパーと FAO の ESH 部によって用意された 1 種のペーパーが 20 日から 23 日までの総会 (本会議) に提出された。これらは指名されたディスカッションリーダーたちによってまずコメントされ、そのあと一般討論にとりあげられた。
5. 参加者はこの後、各テーマについての集中討議とその報告書の起草のためにいくつかのグループに分けられた。これらのグループの報告書は意見を求めるため総会の前に手渡された。技術援助の役割がこうした報告書に照らして見直され、起草委員会による公式報告に組み込まれることになった。
6. ドラフト報告書は農業・土地省次官から閉会式の前に提出された。閉会式はスリランカ政府農業・土地相 H. S. R. B. Kobbekaduwa 氏が議長をつとめた。報告書採択提案がバングラデシュの A. K. M. Aksam 氏によって行われ、パキスタンの S. O. Sher 氏がそれを支持し、満場一致で採択が決定された。
専門家協議会は H. R. Hotter 博士、A. K. M. Ahsam 氏、SIDA の S. E. Pellback 氏の感謝決議と Kobbekaduwa 大臣の閉会の言葉によって閉じられた。
7. 協議会の勧告は別紙のとおりである。全体報告書はしかるべきルートで供覧されたい。

勸告

I 総合農村開発の概念と目的

1. I R Dの概念は、比較的最近にできたものであり、なお形式の過程にある。そこでI R Dの概念規定をあまりにきびしくすることは望ましくない。同時にその概念は、I R Dが他のプログラムたとえば共同体の開発プログラムと適切に区分されるに十分な程度には、明確であることが必要である。
2. おおまかに言って、I R Dには2つの側面があると見なされよう。すなわち、目的としてのI R Dと手段としてのI R Dである。この2つの側面は相互に結びついてはいるが、個々に定義づけされ得るものである。
3. 目的としてのI R Dは2つの意味で総合的な性格をもつものといえよう。第一に、I R Dは、より多くの生産、より多くの雇用、より公平な所得配分といった多様な目的を総合しようと試みることである。第二にI R Dは、低所得層つまり小農、小作、農業労働者の生産過程への参加、より公平な開発便益の分配を確保することによって、彼らと農村社会の他の部分を一体化させることを目指すということである。
4. 手段としてのI R Dは、実施の戦略の総合化を意味する。I R Dの含みとして数多くの農村開発プログラムや制度は互いに補強しあい、高度な補完性をもつという認識がある。そのためそれらの空間的な配置や時系列が適切にアレンジされればその及ぼす影響は多様なものになると思われる。
5. I R Dの主な要素である農業生産の増大、村落工業の開発と工業発展の地方分散、地元民の参加、所得の公正な分配にむけてのパッケージ・プログラムは、広く国家開発戦略の重要な要素として認められてきており、また色々な形で実施されてきている。過去のアプローチがI R Dと異なるのは、これらの諸施策がそれぞれ独立に追求され、その相互関連性が明確に把握されなかった点である。I R Dにおける新しい側面は、①人的資源のその最も広い意味における活用と、②生産物の全体的な増大と所得の公平な分配及び資源の公平な分配の相互関係および、③それらの結果として農業と非農業セクターの連携という3点を重視していることにある。
6. これまでの豊富な経験から、経済的な変化と社会的な変化は二者択一的

開発戦略あるいは相反する目的、というより相互に補足しあうものであると結論することができる根拠がある。事実、両者の補完性は極めて強く、従って、片方の同時的あるいは先行した変化がなければ、他方の発展はある一点を越えられないことが認識されている。しかしながら、資源の限界というものを考慮すれば、人々の生産性向上に直接的に役立ち、社会的な不平等をなくしていく社会的なプログラムへの投資に優先順位が附されることになろう。

7. I R Dのこうした目的を追求することによって、諸国は大きな構造的変化が必要になろう。この構造的変化の速度や程度は政治的その他の制約に左右されるので、I R Dの戦略はさまざまな政治的風土の中で、それぞれの結果を達成するべく適用されるものでなければならないだろう。
8. I R D実施における諸努力の基本となるのは、首尾一貫したマクロな政策フレームワークであって、そこでは農村センターが経済の中心的役割を担うであろう。これは国家レベルにおける広範な諸政策と密接に関連するものである。これらの諸政策は国による立法措置を必要とし、この立法措置は土地改革、価格・所得政策、協同組合、市場政策、労働組織などに関するものになろう。

全体戦略の中でのI R Dプログラムやプロジェクトを策定し実施するには、資源の利用可能性と行政機構の能力を考慮することが必要になろう。

9. 企画立案や行政にみられる階層・階級的システムはI R Dプログラムを成功裡に実現させうるものとは思えない。これにかわる企画、行政措置が工夫されねばならないだろう。伝統的にセクター別アプローチを採用してきた国レベルでのマクロな企画立案と行政システムは、村落社会全体のためのセクター間計画や実施を全般的に扱うように再編成されるべきであろう。一つの可能と思われる方法は、行政の最高レベルでプログラムのすべてについて責任をもつ調整機関を創設することである。I R Dには意志決定、企画行政および予算配分を、より効果的に分散させる必要がある。この種の分散の要素の一つは、村落の権力構造の中で要求を効果的に提起し、交渉の立場を有利に改善していくような地方の草の根的組織や、機能的な集団を助成することであろう。

政府と民間事業の調整のための通常の行政メカニズムは改められるべきであるが、必要かつ適切な調整を行なうには地元民の要望が底辺から提起されるようであれば、きわめて実行がむづかしい。

一方で目標・目的がミクロなレベルで明瞭に了解された、適切な計画があり、他方で、地元の組織が積極的に企画と実施に関与し得るときに、はじめてこうした圧力が生じうる。ここで想定されるのは地域及びマクロレベルでの計画に組みこまれるような村落レベルでのミクロ計画をしっかりとしたものとすることである。

10. 開発において、行政機構のパートナーとして地元民の組織的な力の果たす役割の重要性は一般に認められている。とはいえ、このような組織が農村地域において農民自身（とくに小規模の）の間に組織され、正当なリーダーシップを明示するまでは政府の組織自身が、調整の労を担い続けなければならないであろう。しかしながら権限を農民自身に分与していくという手順は奨励されるべきであり、また具体的な状況に見合った手段を用いて補助されなければならない。農民組織をとりわけ小農たちの間に育成し、それが開発過程における平等で積極的なパートナーとしての役割をこなわせるよう援助するのも一つの方法であろう。IRDの基本的な目標が人々の参加と活用となっているのはこうした理由による。従って、彼らの意志決定プロセスへの参加が必要である。

11. 統合と支配のシステムが広く行きわたっている傾向がある事実から考えれば、IRDの実施は生産と消費とにかかわる制度そのものを大きく変えることを意味するものである。もし、小農民や土地を持たない人たちに基本的生産資源——すなわち土地——を手に入れうるようにさせるような、徹底した（制度の）改革が行われるならば、協同組合のような社会的サービスが自動的に軌道にのり、農民に対し、生産性向上に資するサービスや投入物をパッケージで提供することになろう。しかしながら、もしも構造的改革が短時日で不可能な場合には、一連の制度的諸方策によって小農への信用供与を奨励し得る特別な組織を作ることが考えられる。また、立法措置によって、市場施設を整備したり、財政政策によって農民の自発的活動を促し、危険負担能力をつけさせうるような価格構造を維持すること

も可能である。

12. 地域開発のアプローチは、IRDにとって必要な要件である。というのは選定された地区において集約的に計画し、かつ実施することはIRDの異った構成要素間に基本的に相互関係をつけさせることになり、また戦略を効果的に移転・再現させうることになるからである。地域開発のプロジェクトはまたマイクロレベルの村落計画とマクロな目標決定および企画をリンクさせる相互チェック機能を持った計画づくりを確立することになる。地域開発プロジェクトの計画の枠組は総合的であるとともに、資源と行政の可能性・能力に見合うべきものでなければならない。

この計画は短期的に実施されるべき(プロジェクトの)パッケージとして優先順位の高いものを選定しうるものであるべきであり、同時に状況の変化に応じた新たな開発のコンポーネントを導入することをも可能にするものでなければならない。しかしながら、プライオリティー順にまず直接的な補完性をもつ事業が最初に開始され、そのうえで資源と体制が許す範囲で他の要素を加えていかねばならないであろう。最終の目的は、IRDの総合的な戦略とそれに関連したさまざまな段階のタイミングとフェイジングに従って農村社会の形を変えていくことにある。

13. IRDにおけるリーダーシップには政府機構の開発行政及び人々の組織を通じての地元のリーダーシップが含まれている。現在の政府機構は分業の原則にのっとり、事項別のスペシャリストによって組織されている。従って、いかにさまざまな要素を全体の枠組に適合させるかという点に関しては、彼らの理解が限定される傾向にある。そこでは個々人の専門や責任の重要性が過度に強調されることになり、樹が多すぎて森が見えないという状況になってしまうこともある。このことは分業ということのほとんど当然の結論ではあるが、こうした限界はできるかぎり学際的なオリエンテーションや実地訓練を与えることによって対処されるべきである。これによってIRDプログラムに働く個々人は彼ら自身と彼らのカウンターパートの役割をよりよく理解することができるであろう。
14. IRDにおける地元のリーダーシップの問題は2組の疑問を提起する。一方にはIRDの実施にさからい、それを止めるような多くの特徴をもつ

た既存のパターンがある。そこで、このように確立したリーダーシップを新しい任務にどう方向変えさせ得るのか？ 他方、現在のパターンに新しい要素を若年層を通じて注入する必要性がある。新しいリーダーのパターンは不利な階層 — 現在のリーダーシップのパターンの中でとりのこされている階層で、それはまさに、現在の通常の村落権力構造を反映しているが — の参加をもたらすものでなければならない。非公式のリーダーシップも、このパターンの1つの要素を形づくる。というのは、村の教員や地区の宗教面のリーダーといった、彼ら自身選挙によるようなポストを求めはしないが、村落社会ではリーダーとして非公式に認められた何人かの人が居ることはあり得ることだからである。これらの新しいパターンは、必要とあらば地元レベルの既存の組織とは独立した形で、こうしたグループを効果的に活用する組織を通じてはじめて現れて来るものである。

地元のリーダーシップは一方で政府機構と協力しつつ、またそれに圧力を及ぼし得るような形で形成され、発展するものでなければならない。

グループ I

総合農村開発実施に要求される教育と訓練

教育と訓練が I R D の核心をなすものであることはほとんど疑いもない。I R D プログラムのために教育と訓練が必要とされるのはすでにいくつもの農村開発関係機関が、ある特定の分野の教育と訓練に然るべき重点をおきながらセクター別プログラムを実施していることからもうかがえる。(たとえば農村開発に関係する省庁は政府職員、普及員や農民にとって不可欠な農業教育や訓練を実施している。)同様に農村開発事業に関係する他の部局においても、プログラム実施についての責任を付与された職員の訓練プログラムを設けている。現存する格差をつきとめ、優先すべき分野や、I R D プログラム実施のための特別な教育や訓練を与えられるべき重点目標グループを選ぶことが重要である。優先すべき分野は下記のとおり。

- (a) 農工業開発
- (b) 特殊な技能、実務についての実地訓練
- (c) 人々の参加とそれに関する戦略
- (d) 上級、中級公務員に対する再訓練
- (e) 農村開発に関与するすべての種類の政府職員、農民の継続的実務訓練。
- (f) カリキュラム開発とコースの内容
- (g) 訓練資材と補助器具
- (h) リーダーシップ訓練

教えられるべき教育や訓練のタイプは、与えられた地域に求められ得る資源の活用の戦略によって決められる。教育や訓練を必要とする重点目標グループは以下のようなカテゴリーに分けられよう。

- (a) 農民
- (b) 技能者や地元の技術者
- (c) 農村婦人
- (d) 下級事務員や公共施設の職員
- (e) 普及員
- (f) 中級公務員

(g) 開発行政官

(h) 教育を受けた青年層

IRDのプログラムの成否は訓練されたプログラム実施に必要な人材をどれほど活用し得るかに、究極的にはかかっている。さきに挙げた異ったカテゴリーの人たちに与えられる教育が、彼らの生活水準の改善のニーズと潜在的可能性の評価に基づくものであることが肝要である。IRDプログラムにかかわる普及員たちにとって必要なのは、その完全な再訓練であろう。彼らは村落の公共施設をつくり、インフラストラクチャー開発に従事する同じカテゴリーに居る人々と協力して働かねばならないからである。同様に、教育、訓練の機会は農村婦人にも与えられるべきで、彼らは新しい技術を習得し、また農地の内外の活動に全面的に参加するのに必要な知識や姿勢を習得せねばならない。

IRDプログラムの中で早急に注目されるべき重要な分野は、リーダーシップ訓練である。リーダーシップ訓練はまず草の根的レベルから農民のリーダー（若い人も老人も）、産業労働者や婦人も含めて開始されるべきである。

ときに、既存の権力構造が共同組合的アプローチを阻んでいる社会においては、村落レベルのリーダーが求められ果すべき役割が、それら既存のシステムに相反することに鑑みて、リーダーシップ訓練プログラムの内容は慎重に選定されるべきである。場合によっては、国の多様な地域にそれぞれ適合するカリキュラム、コース内容や方法論をつくり得るリーダーシップ訓練所を設置することさえ必要とされるかも知れない。

農民や農村労働者の訓練については、専門訓練コースを組むに際して、どのような方法論を採用するかに十分な考慮が払われねばならない。視覚教材や補助器具を用いた訓練・教育が重要なものとなりつつある。というのは、目に見える形で提示することが伝統的な講義やパネル討論による訓練に比べて村落の人々にはよりよい影響を与えるからである。成人教育においてしばしば看過されたもう一つの重要な側面は継続的実務研修と復習である。

もし成年層が自分が生活し、仕事をしている環境について現実的な理解を持たねばならないとしたら新しい技術とか技術的・経済的な変化に関する情報は、定期的に伝えられなければならない。

この関連ではIRDプログラムの実施には集団訓練が適切だということにな

ってくる。その従事する活動のタイプによって分けられた目標グループには彼らの所得レベルを改善するのに役立つ技術の専門的な訓練が行われなければならない。

公的な教育に関しては、カリキュラムを全面的に変える必要性が敢えて強調されるべきである。IRDプログラムの懐妊期間は長く、それが、ある国の国内において伝承し得るものであり、また広く受け入れられ得るところのものであるならば、すべての段階での教育 — 初等、中等、そして高等教育 — の形式や内容を再編成することを旨とした長期計画が策定され、実施されなければならない。

小学校のカリキュラムは、各科目が相互に関係づけられ、児童の全環境を考慮したような「発見的方法」によって教えられねばならない。中等教育もまた環境と関連していなければならない。つまり、農業や農村活動のすべてに科学的な基盤が共通的にあり、問題解決をベースにしたものであるべきである。学校を分けたり、カリキュラムをうすめたりする必要はない。骨の折れる未熟な活動を強調した、想像力に乏しい農業コースはほとんど目的に役立たない。農村開発に共通な経済的、社会的、文化的なテーマも含まれるべきである。専門家には識見に応じて、地域の開発可能性に関連した技術科目が与えられる用意をしておくべきであり、それは変りゆくニーズに対応し得る弾力的なものでなければならない。高等教育のレベルでは開発に関する科目（開発計画、社会学、経済学など）に大学のレベルでの専門科目が伴うべきであろう。

関連する学科の広い分野にわたる知識を総合し得る能力を持つ専門家たちがIRDプログラムの企画や実施のために訓練され、活用されるためには、農業経済、社会学、農学といった専門学科を教える施設がこの地域のいくつかの国におかれるべきである。こうした科目についての大学院レベルの訓練施設も同様に不可欠になってくる。この目的のためには、必要な国際機関が期待される。

これらIRDの最も高いレベルでの概念、企画および実施に関係する人たちは継続的なコースが不断の実務訓練を通じて適切な訓練を受けるべきである。専門の職員に対するタテの情報の流れに加えて、地元の訓練プログラムや機材資材の供与を支援し、国際的なコミュニケーションを確保するためには支援機

関やグループとのやや非公式であっても水平的な連携・統合がなければならぬであろう。

指導者訓練のためには新しい施設をつくるか、IRUへの関心を専門化しつつ既存のものを強化する必要がある。このような訓練施設は科目別専門家をもつ必要があり、かつスリランカの Beminiwatte や コミラ・アカデミーに付設されているものに見られるような試験区域を持つ必要がある。こうした試験区域では、これまでの農村開発から得られたさまざまな経験の実施可能性策をテストする機会を与え、また、農村の人々と農村開発のさまざまなレベルでの関係者・当事者との間の不断のコミュニケーションの場を提供し得る。

I R D における人口動態

1. I R D の戦略に対して人口動態は 2 通りの意味をもっている。
 - (a) 農村セクターにおける開発計画作成には、農村部特有の人口学的な特徴が十分に考慮される必要がある。人口を年齢構成に分類し、各年齢層に特有なニード（何を必要としているか）と、人口学的変化に対応してこれらのニードがどのようなパターンで変化するかを見きわめなければならない。
このようなアプローチによって人口的制約といわれるものが企画のすべての構成要素（地元資源の活用、土地利用度、技術の選択と非農業活動と社会制度の組み合わせ……）に十分に組み込まれるようになる。
 - (b) 企画における意味とは別に、出生率の急速な低下に直接的・間接的に役立つような活動の積極的推進を通じて、好ましい年齢構造を達成するための努力がみられなければならない。
2. 家族計画や、それに関連した諸活動を通じて人口問題に直接取り組むというやり方は地域のほとんどの国で高いプライオリティーをもつものとされ、引きつづき I R D からは独立した、国の戦略の一部をなしている。
しかしながら、いくつかの例によって証明されることは、こうしたプログラムがより大きな農村セクターにおける社会的・経済的変化目標の一部をなすものでないかぎり、出生率を低下させることによって、人口問題に対処しうる場所はほんのわずかであるということである。人口の状態を改善する最も効果的な手法は農村開発の総合的なプログラムを通じての間接的アプローチである。
マルチ・セクトラルな戦略による総合的農村開発を行なうというのは、生産と雇傭の新しい関係が出来、ノウハウ及び情報が新しく流れ込み、その結果、人々の抱負や価値体系の変化が生じることによって、農村社会の門戸を開放していくという効果をもつことである。これにともなって、死亡率と出生率を現在の高レベルから引き下げるとは、農村貧困層の社会的及び経済的条件を同時に改善することを旨とした、複合的な戦略をもつことによってはじめて達成され得よう。

こうした方法でIRDがもたらすものは、農村の人々が家族計画や人口調節の直接的なプログラムに対して、より敏感になり、反応するようになる、そのような環境をつくり出すことである。

こうした状況の中において直接的なプログラム自体が、より体系的な人口に関する教育プログラムや産制器具の配布や、その他の関連活動を通じて一層強化され得よう。

3. 総合的農村開発の戦略において、間接的に人口増加率に影響を与えるのにとりわけ適切と思われる要素は、次のとおりである。

a. 地元レベルでの計画づくりへの参加。計画づくりへの参加は地元の人口と資源の関係や大家族が何をひきおこすかということへの理解を深めさせる。計画づくりへの参加をよりよくするためにはミクロ・レベルの計画に関連するすべての活動を強化することが要求される。地元資源の限度、代替資源の活用、長期的な収支パターンの変化および需要の変化によって創出される雇傭機会の予測についての知識をより多く持たせることが肝要である。

b. 計画づくりへの参加によって期待されるのは、人口調節の必要性が完全に了解されることであり、また長期的には、ある種の社会的なコントロールということ（晩婚、とくに女子にとっての雇傭と教育プログラム、一般的に受け入れられる家族のサイズ……）が、はっきりした形式はとらないが、地元のグループの間に徐々に理解されてくることも考えられる。

c. 婦人のためのプログラムは人口調節の総合的なアプローチにとって、主要な役割を担っている。

IRDにおいてこの種のプログラムが重点をおく必要があるのは、特に婦人が家族農業のほかにおける新たな役割を見出すのを助け、それによって彼女が非農業生産やサービスに従事する機会を与えたり、また彼女らに新しい社会的役割を与えるであろう共同体のプログラムへの参加を可能にするということである。

家事のあれこれに限定したプログラムでは、この役に立たないであろう。プログラムには婦人の村落共同体における社会的責任を強調する要素が含まれるべきであろう。家族農業以外の婦人の雇傭機会の創出は、そこで

は彼女らがもはや単に従属するだけでない社会的、経済的な環境をもたらすであろう。ここで勧告されるアプローチには婦人の教育機会を改善し、教育制度への参加レベルを引き上げ、非農業雇傭のための職業訓練機会を適切に与えるといった体系的な努力が必要とされる。

d. 社会的なコントロールの意味するところは、老人人口や児童・家族計画に関する連帯責任が、現状より以上に広範囲に広がることである。従来に家族制度を弁護する論拠として家族農地に労働力を供給するためとか、年老いた両親を養うためにといった理由は、制度的な代替物を用意することによってとりはらわれなければならない。

e. 連帯責任の発展は共同社会をベースにした(大家族概念)コミュニティもしくは協同組合か、あるいは国の保証組織(このためのある形式の強制資本積立がみられるべきであろう)を通じて行われ得る。地元組織の形態の一部としての強制資本積立は、また農村地域の社会的、経済的な生活条件を改善する地元の自助事業への投資を拡大させるための基盤を与え得るものとなる。

4. 途上国に普遍的な人口的状況において、出生率の低下という目標は、村落部から都市部への大規模な移動をとまなわないうで、農村地域で達成されるべきである。このために大切なことは、農村の人々の社会、経済的福祉の改善のみならず、電化など最低限の住民の環境づくりをし、彼らが開発の過程における便宜を完全に享受できるよう適切なサービス機構を供与することである。このような戦略には住習慣の変化、村落合併や、農村、近郊をして都市といったそれぞれの地域についての一定の機能的なパターンを発展させることが必要である。そこでは都市中心の開発戦略から、発展しつつある農村経済の中で機能的に成長するようなタイプの小規模工業を分散させ、増やしてゆくと共に小規模な都市を育ててゆくような戦略への交替がみられなければならない。

こういった背景において総合的農村開発のマルチセクトラルなアプローチは特別な意義をもつものである。

人口増、経済成長そして土地資源の3つを均衡させるには経済的・社会的・組織的な広範囲な諸活動及び物理的なインフラストラクチャーが必要である。

農業生産性向上が所得上昇の第一の根本であるが、補完的非農業セクターの成長が全体の戦略の一部として計画され、達成されなければならないであろう。

5. 人口動態に関する議論は移民計画に言及しないでは完全なものにならない。ある人口状況においてIRDは、それ自身では人口圧力に取り組むのに不十分であり、特別な移民のプログラムが必要になってくる。「地域」移民の計画そのものは土地資源の有無に左右されよう。

同様に人口問題の処理にかかる国際的な政策の妥当性を考慮し、より合理的な人口と資源のバランスを実現することが必要となろう。

グループⅢ

総合農村開発のプログラム設計と実施の手段と しての応用研究とエバリュエーションシステム

総合農業開発の効果的なプログラムを作るには、広範囲の情報と観察が必要であることは間違いない。いかなる状況にあっても相当量の情報が調査を通じて収集されなければならないであろう。つまり、研究が要求されるわけである。ここでの議論はこの研究の内容が農村開発と変化のプログラムをこれまで支持してきた類のものであるべきか、あるいは新たな方向をもったものでなければならないかに関するものである。IRDにおいては地域アプローチが前提とされている。いかなる地域が重点地域としてプライオリティーを与えられるべきかを定めるために予備的調査が必要である。こうした概査の基礎となる情報が即座に手に入る国もあり、またそのための調査が必要となる国もある。こうした作業が終り、IRDプログラムの実施対象地域が決まると本調査が開始される。この段階で、研究は行動研究ではなく、計画行為を形づくる方向に導くような研究という意味で、行動志向型研究として記述されるべきである。IRDにおいては、こうした研究の目標は「あるシステムの分析」というようにきわめて短く表現され得る。これは必然的に焦点が定まった学際的なアプローチであることを意味している。この研究は、どのレベルが実行可能であるかはともかく、システムの異った各部分がかみあい、それを通じて、どのようにすればシステムが動くかの方法を明らかにするものでなければならない。この概念は設計を行うについても、エバリュエーションについても共通して基本的なものである。

達成目標について述べることは、こうした研究の内容がどうであるかをすべて述べることではない。それ以外のものでもなくてはならないものも多くある。こうした国でよくあることは、研究が、計画を立案し、実施する行政機構とは何らかかわりのない人たちのものになっていることである。そうしたことから研究の知見と現実の問題とは無関係である、と見られるようになっている。こうした事態はプランナーと政治家、研究者と実施担当者との、できれば受益者を含めた形での、不断の対話を通じて克服されなければならない。このよう

にして、変化する問題を明かにし、それに対する認識を新たにすることを通じて、研究やその結果はプランナーにより適切なものとなり、彼の計画の設計に影響するものとなり得よう。

あるシステムの分析の意味するところのものは、状況が異ればちがったものになるであろう。とはいえ、いくつかの重要な問題を指摘することはできる。今、総合農村開発の目的として最も公平な資源の分配、生産と社会的、経済的に成長し得る村落単位の増加が与えられていてもシステムの分析が強調されねばならない。その中心となるのは資源の問題である。そこにある資源は共同体の中にどのように分配されるのか？ どういう規範によってこの分配は調節されるのか？ その規範の根本原理とは何か。これが明らかにするのは相関関係のパターン — 共同体を通ずる商品やサービスの移動のチャンネル — である。(システムの)フローを考察する相互補完的な2つの方法がある。一方は、生産、信用、所得、消費と貯蓄にそれぞれ分解する方法である。他方は共同体の中における権力の分散のされ方を明らかにすることである。これら2つの視点を統合することによって資源がいかにか社会的に調節されているか、が明らかにされるべきである。変化に必要な動機をかえるのに抵抗がどのようなものか及び変化の可能性がどの程度か予測できるのは、こうしたシステムに対する鋭い観察によってである。これはまた過去のプログラムの成否を調べるに当たっての基本的な骨組ともなる。プログラムの意図をかくも挫折させる認識にあって、プログラムのいくつかはなぜ移転されたのか。

このような枠組の中での研究は、多分その重要性が強調されるであろうところの特徴が2つある。その最初のもは時間である。もし報告書が依頼者の手元に数カ月や何年も後になって届くようなことがあれば、研究が行政上の問題解決の方策として見なされるとは考えられない。従って、研究者をして行政的な問題につね目頃ふれさせ、それによって研究者たちがきわめてアカデミックな調査を必要とする時間を思いきって切り詰め、効果的な「近道」を工夫するようにしむけることが肝要である。こういった行政問題にふれさせることによって、力量においても経歴においても種々さまざまな人々によって活用され得る手法の開発を可能にさせるものでなければならない。途上国においては、こうした研究が、たとえ望ましい水準よりいささか低いレベルのものであっても、

実施されるということが大切である。高度に訓練された人々によってこれらの研究の仕事が行われると考えるのは、非現実的である。そこでそれに代るものは、未熟な人々によっても作業され得るような、より簡単な手法を開発することである。

これまで列挙してきた考察から一つの疑問が生じてくる。はたしてこうしたチームは政府の枠組の中で、行政の問題と絡んで、うまくやればそれだけ金もかからず、そして求められればそこに移動し得るように育てられるかどうかということである。このようなアプローチは、2つの問題に効果的に対処し得る。これまで政府は、研究から得られた知見に鈍感だと批判されることが多い。また研究者たちは政府のかかえている問題にうとい、つまり政府がやきもきしているような問題は研究したことがないとも事実言われている。一方、もし政府がある特定地域の開発にかかわりあい、それを行うにあたって直面する問題を表に出し、一方、研究対象がそうした問題への直接的な答であるような場合には、研究が活用される可能性は高いものになる。

このアプローチはまた行政官が落ち入る苦境に対処し得る。依頼によってある特定の問題が研究され、何カ月（あるいは何年）か後に行政官にいくつかの勧告をもちこんだ、凝った文書が提示される。行政官はこれらの勧告が実行に移されるべきものかの判断がつかない。不断の相互連関があれば、研究が最終的に提示する結果は次から次のコメントや批判にさらされていた。そしてそこでは行政官は自己の立場についてより自信を持ち得るのである。

すべてのプログラムは、機能として単なる進行管理以上の監視（モニター）のシステムが組み込まれるべきである。その一部としてプログラム実施担当者には、もっとも下位の人たちも含めて、彼らの実施しているプログラムの観察に必要な、限られた技術を与えられるべきである。その結果はきわめて臨場的な要素をもった「行動研究」として記述され得よう。これとは別にプログラムの監視から得られたデータを当然のことながら考慮に入れての定期的なエバリュエーションが行われるべきである。このエバリュエーションは、部分的には現地においても行われるべきで、それを通じて受益者を含むすべての計画参加者の反応がよりよく確認されるであろう。強調する必要もなからうが、システムの骨組は設計に影響を及ぼすと同様にエバリュエーションのガイドとなるも

ものでなければならない。

エバリュエーションに対する責任の問題はいくつかの事項を提起する。IRDプログラムは、セクター別プログラムと同じような行政的構造をもたないであろう。それだけにエバリュエーションの必要性は一層大きいわけである。しかしそこには責任の連帯があり、それにエバリュエーションも結びつけられるべきなのである。エバリュエーションの客観性というものは、プログラムがその外部者によって評価されたときに達成されることは疑いもない。同時にエバリュエーションがその目的に沿おうとするならば、最小限の同情や知識が必要である。ここではほとんど手におえないエバリュエーションの問題点といったものをいくつか指摘しておく、すべてのプログラムにはある到達目標が決められるであろう。これらの目標に照らせばプログラムの主要変数(変化を及ぼす主なもの)、隘路や実施担当者がとりわけ注意を注がねばならないような重要な領域が何であるかがつきとめられ得る。エバリュエーションはこれだけのことに終始していいのか? 客観性が必要であるということはわずかな変数への関心だけをいうのか? はっきりしていることは、われわれにまだ客観性を満足させ、本質をつかまえるための公式や指摘がないということである。この段階では、エバリュエーションはある部分については定量的な、他の部分については定性的な、いささか複雑な作業であることが要求されるであろう。

しかし、応用志向の強いこうした種類の研究は、一方で基礎的研究に近づくことが必要になる。そこで応用研究と同時に基礎研究も推進されるべきである。重要で、かつ手に入る研究ほど多分に参照され分析されるべきであろう。これによって、すべての研究の実施は応用のものであれ基礎的なものであれ、時間のかからない、より安価なものとなり得よう。ここに考察された応用研究は新しい種類のものであり、途上国においてのみならず先進国においても(とりわけある地域内において、「適切な手法の開発」に関してとくに)研究の経験を交換するための場をもつことが有益である。

技 術 援 助

技術援助は開発のプロセスを加速するための国際協力の一つの形態であると認識された。

総合農村開発を通じて、農村セクターは開発の主原動力となる。しかしながら、総合農村開発を実施するための条件はこれらの国々の間でもいちじるしく異っている。総合農村開発が実施されねばならない場合の条件は広範囲にわたるものであることから、専門家協議会は過去の、あるいは現在進行中のプログラムについての情報や経験を集め分析し、伝播する努力を強化する必要があることを強調した。これを達成するために次のような勧告が行われた。

- A 1. 総合農村開発へのアプローチは国ごとに個有のものがあるが、他の国における経験が他国のものとうまくあてはまり、役立つことがあり得る。現在ある多量の情報が活用されねばならない。これらの情報を役立て得る施設は現在存在しない。国際機関は異った条件下でのIRDの実施を容易ならしめるようにこれらの情報の収集、評価と伝播の努力を強化すべきである。それには以下の配慮が行われるべきである。
 - a. 研究機関、政府機関等を含む組織のチャンネルを通じた国、地域別情報交換のための体系的努力。
 - b. 農村開発における情報、経験の全般的交換に役立つ調査を行う、地元研究機関への援助。
 - c. これらの研究はさまざまな国において農村開発を容易にするべく行われている地域開発のアプローチ、さまざまな制度的措置、行政手続、農業生産様式に関するものであるべきこと。
 - d. 小規模かんがい、天水農業等についての適切な技術の移転。
2. 斉合性のある総合農村開発の戦略を定めるために、いまなお必要な企画立案能力をもたない国々への、技術援助が実現されねばならない。これには、必要な場合「適切な制度」を作る技術の伝達が含まれるべきである。しかし国々も彼ら自身遂行されるべき任務を明らかにするために、彼らの問題点を提起せねばならない。
3. IRDプログラムの実施ならびに現地の担当者を中心とした直接的関係

者に対する援助の増加が行われるべきである。これについて次の2つの点が提示された。

- a. 成功したプロジェクトをベースにした国内における実務訓練の強化。
- b. 選ばれた進行中のIRDプロジェクトにおける訓練と体験を組み合わせた国際的な交換プログラムの強化。

4. 上に述べた事項にもとづいた技術援助や情報交換を促進するためには、各国間の連携を確保するのに役立つ国内的措置が行われなければならない。そこで一つの地域のセンターにバックアップされた各国内の機関のネットワークづくりが勧告された。

