

No. =

# 農村総合開発基礎調査報告書

(ケース・スタディ編)

昭和53年6月

国際協力事業団

農計技

J. R.

78-07



JICA LIBRARY



1047477[3]



# 農村総合開発基礎調査報告書

(ケース・スタディ編)

昭和53年6月

国際協力事業団

国際協力事業団	
受入 月日 55.2.14 84.5.18	2600
登録No. 05678	4807 AFT

## あ い さ つ

従来、わが国の開発途上国に対する農業分野の技術協力は稲作の試験、普及あるいはかんがいといったどちらかといえば各部門で行われるものが多かった。

しかし、近年の開発途上国からの協力要請は、上記のような農業分野のみならず、畜産、林業等他分野に亘り、また各種の協力方式を組み合わせた農村の総合開発を目的としたものが増大する傾向にある。このような、いわゆる農村総合開発については、それに取り組むための方法論、手法等が未だ必ずしも十分に確立されておらず、また関係資料についてもその収集整理が十分になされていない現状にある。このような現状を考慮し、当事業団は現在開発途上国で実施されているいわゆる農村総合開発プロジェクトについて、現地調査及び資料収集等を行い、これらのレビューを通し、今後の農村総合開発のための「手引き」ともいふべきものを作成することとなった。本報告書は2カ年計画の初年度にあたり「ケース・スタディ編」として調査結果をとりまとめたものである。さらに検討を要する点もあるが、この報告書が農村総合開発に携わる方々の参考となれば幸いです。

なお、本調査は社団法人農業土木学会の協力を得て実施したことを申し添える。

1978年6月

農林業計画調査部長

本 橋 馨





## 本報告書の執筆に当って

農村総合開発という言葉は、ばく然とした意味としては、比較的容易に理解しうるものであるが、それを開発途上国に適用できる形で、体系的に記述することは、相当の努力を要することは、最初から予想された。

従来の農業開発と云う技術的な面と、さらに新しく農民の立場を積極的に包括した面と、両者を統合的、体系的に記述することは、非常に困難ではあるが重要な作業であり、その実現をはかる意味は極めて大きい。

本報告書の執筆に当っては、まず現状の知識を集約することから始めた。そのため、本報告書の各部、各章を比較的独立的に記述すると云う形成を採用せざるを得なかった。次年度においては、実務的な農村総合開発マニュアルの立場から、さらに統一的に検討することが必要と考えられる。

第1部は農村総合開発の事例研究およびその紹介を、インドネシアとフィリピンについて行った。これは、国際協力事業団から本年度に派遣した現地調査の成果をベースとして考察している。

第2部は、現在国際的な各機関および各国で行っている農村総合開発の諸資料を整理し、農村総合開発の基礎理念と計画内容について記述を行った。

第3部は、農村総合開発を側面から技術的に支持するものとして、個々の問題を取り上げ考察した。その1は、農村総合開発に必要な一般的調査事項を列記し、その2は農業施設の農村総合開発に占める役割を、その3は農業機械の役割を、その4は末端水管理の役割を、その5は普及事業の役割を、その6は住民運動と農民組織の役割を、その7は集落と住居の役割を、それぞれ専門的な立場より記述した。

第4部は、わが国の技術協力事業に対する提言をとりまとめた。

なお今後残された問題点として、以下の事項が挙げられる。

(1) 農村総合開発マニュアルと云う実務的な形式に仕上げるために、今後努力を継続することが必要であろう。

(2) 実例を収集整理し、内容をさらに実態のあるものに心掛け、研究を追加することが重要であろう。



# 目 次

あ い さ つ

本報告書の執筆に当って

第 I 部 農村総合開発事例研究（インドネシア，フィリピン）	1
1. 農村総合開発の社会経済的な背景	1
2. インドネシアの社会発展と農村総合開発	5
(1) 5カ年計画と農村総合開発	6
(2) プロジェクトの立案と実施	7
(3) 関係行政機関の役割	8
(4) 農村社会と農民組織	8
3. 南スラヴェシとチヘヤ地域の事例研究	9
(1) 地域の概況	9
i) 南スラヴェシ	9
ii) チヘヤ地区	11
(2) 農村開発計画と日本の協力	11
i) 南スラヴェシ	11
ii) チヘヤ地区	13
(3) 住民参加と地方行政	14
i) 南スラヴェシ	14
ii) チヘヤ地区	15
(4) 農村総合開発実施上の問題点	16
i) 国内行政上の不備	16
ii) 対象地域の開発基盤の未成熟	17
iii) 協力体制について	17
4. フィリピンの社会発展と農村総合開発	18
(1) 経済開発計画と農村総合開発	18
(2) プロジェクトの立案と実施	21
(3) 関係行政機関の役割	22
(4) 農村社会と農民組織	23
5. カガヤン地域の事例研究	24
(1) 地域の概況	24

(2) 農村開発計画と日本の協力	25
(3) 住民参加と地方行政	28
(4) 農村総合開発実施上の問題点	29
i) 国内行政上の問題点	29
ii) 対象地域の問題点	30
iii) 協力体制について	30
6. 今後の研究に残された問題	30
第Ⅱ部 農村総合開発の基礎理念と計画内容	32
1. 国別および機関別にみた農村総合開発の概要(事例調査)	32
(1) はしがき	32
(2) FAOの農村総合開発	32
(3) ESCAP(アジア太平洋経済社会委員会)の農村総合開発	34
i) 農村総合開発計画について	34
ii) 農村総合開発の理念	35
(4) 世界銀行(World Bank)の「農業開発」	37
i) 農村開発の目的と戦略	37
ii) 農村開発の政策と計画	38
iii) 組織化と計画の重要性	39
iv) 農村開発の計画策定	39
(5) アジア開発銀行の「農村開発」	40
i) 開発の考え方	40
ii) 社会的、政治的条件と農村開発	40
iii) 計画の方法	41
(6) フィリピンの「農村総合開発」	41
i) 実行可能な極大経済成長	42
ii) 富と資源の公正な分配	42
(7) メコン・デルタの水制御に伴う農業開発計画策定	43
(8) 北ルウ計画のためのカンガイ開発基本構想	43
(9) カナダ国際開発公団の「スラウエン地域開発計画調査」	44
(10) バングラデシュの農村総合開発	45
i) 農村事業計画(Rural Works Program)	45
付1) D. シーア:「開発の意味」	47
付2) モーシャ:農村総合開発の計画	48

付3) II. ケッター：農村総合開発において存在する基本原則と一般的 な戦略について .....	49
(ii) まとめ .....	50
資料(1) ESCAP第33回会議における決議(161号)について .....	51
資料(2) ESCAP「調査資料」Vol.2, №3 .....	51
資料(3)         "                         "                         " .....	53
資料(4) 国際協力事業団農林業計画調査部「インドネシア・南スラウェシ 地域農業開発計画 - 予備調査の記録」 .....	55
資料(5) A.T.Mosher: Projects of Integrated Rural Develop- ment, A.D.C. reprint, Dec. (1972) .....	58
資料(6) Basic Human Needs (B.H.N.)戦略と総合農村開発 .....	58
2. 農村総合開発のあり方 .....	63
(1) はしがき .....	63
(2) 目的 .....	63
(3) 方法 .....	64
(4) 開発計画の内容 .....	67
第Ⅲ部 農村総合開発の諸調査 .....	76
1. 一般調査 .....	76
(1) まえがき .....	76
(2) 諸調査の背景 .....	76
(3) 農村総合開発プロジェクトの選定 .....	77
(4) 計画地域の位置・範囲 .....	77
(5) 計画地域の自然条件 .....	78
(6) 計画地域の経済条件 .....	79
(7) 計画地域の生活環境調査 .....	82
(8) 計画地域の社会条件調査 .....	86
(9) 計画地域の交通調査 .....	87
(10) 計画地域の行財政 .....	88
(11) 計画地域の資源問題 .....	89
(12) 計画地域のエネルギー調査 .....	89
(13) 計画地域の農業生産基盤調査 .....	89
2. 農村総合開発プロジェクトの問題点 .....	91
(1) 農業基盤整備 .....	91

i) 農村総合開発と農業基盤	91
ii) アジアの2・3の気象特性と水資源	92
iii) 農村総合開発とカンガイ開発事業	96
iv) 排水事業と農村総合開発	122
v) 開墾と農村総合開発	123
vi) デルタ及び感潮地域と農村総合開発	124
vii) ほ場整備と農村総合開発	124
viii) 農村施設と農村総合開発	126
ix) 略語と技術用語	129
x) 単位換算	132
xi) 参考文献	133
(2) 農業生産施設	134
i) 農業生産施設の概念	134
ii) 農業総合開発プロジェクトにおける農業施設の位置づけと役割	137
iii) 農業施設成立の条件	138
iv) 農業施設の現状と問題点	140
(3) 農業機械化	148
i) はしがき	148
ii) 農業機械化の意義	149
iii) 農業機械化の実態	151
iv) 機械化の問題点と解決策	160
v) I R Dにおける農業機械の役割	164
(4) 農村総合開発における水管理	168
i) 農村総合開発における水管理の位置づけ	168
ii) 水管理の現状と問題点	169
iii) 水管理改良事業の手法	172
iv) 台湾の輪流カンガイ	178
v) フィリピンにおける水管理改良事業	194
vi) 参考文献	208
(5) 普及事業	209
i) わが国の発展途上国への農業技術協力と普及事業	209
ii) 農村総合開発計画の意義と農業普及事業の役割	213
iii) 発展途上国の普及事業の現状と問題点	217

IV) 農村総合開発計画における普及事業の対応	226
(6) 住民参加と農民組織	234
i) 農村総合開発と住民参加の重要性	234
ii) 政策上の理念と農村社会の現実	234
iii) 農村社会における制度と組織の特質	235
IV) 農村での問題点と展望	237
(7) 集落と住居	238
i) 農村総合開発における集落と住居	238
ii) 集落と住居の実態(事例研究)	238
iii) 集落・住居現地調査の必要性	242
第IV部 わが国の技術協力事業に対する提言	255
1. はじめに	255
2. わが国の技術協力事業に対する反省	255
(1) 協力する分野と内容	255
(2) 協力方法	256
i) 人材確保	256
ii) 人材の活用	257
iii) 協力期間	257
3. 有効な技術協力の手法	257
(1) 総合的なマスタープランの作成	257
(2) 対象プロジェクトの設定	258
(3) 現地技術者の訓練	258
(4) 計画から事業実施へ	258
4. 協力内容の充実化	259
(1) 資料センターの設置	259
(2) 参考書の作成	260
(3) コンサルティンググループの設置	260
(4) 海外向け新技術の開発	260
(5) 海外研修生の国内訓練	261
5. むすび	262





## 第 I 部 農村総合開発事例研究（インドネシア，フィリピン）

### 1. 農村総合開発の社会経済的な背景

1960年代後半から70年代の初頭にかけて、多くのアジア諸国における農業生産の向上は、第2次世界大戦後もっとも順調に進展していた。IR系（水稻）やメキシコ系（小麦）の高収量品種 High Yielding Variety が導入され、農業の機械化（トラクターやハーベスター）、化学化（化学肥料や農薬）、水利化（灌漑施設や土地改良）などが急速に展開し、「緑の革命」 Green Revolution と呼ばれるような増産を達成していったからである。いうまでもなく、このような農業発展は、地域により、また階層により異なった姿をとっていた上に、気象条件によって左右されることも多かったが、全体としてアジア地域における食糧生産を大きく引上げる結果を生んだ。国によっては、供給過剰の恐れや輸出市場の開拓まで、真剣に論議されたほどである。

「緑の革命」の進展は生産の向上を実現すると同時に農産物の商品化率を高め、長い間自給自足に近い状態をつづけてきた広範な農村地帯を一挙に国際市場に結びつける作用をあわせもっていた。農業機械や化学肥料の販路を求めて、先進国の多国籍企業がアジア諸国の農村市場に進出したのもこの時期である。このような形での市場経済の発展は、それまで多様性を保持してきた農村社会の共同体的な諸関係をゆさぶり、古い伝統的な社会関係に大きなインパクトを与えた。「緑の革命」が地域格差や階層間格差を契機にして、「赤い革命」を生み出す潜在的な条件をつくり出したといわれるゆえんである。

高収量品種の導入にともなう社会経済的な諸条件の変化により、流動化のきざしが感じられるようになったアジアの農村社会において、衝撃的な影響を及ぼしたのが、1973年秋の石油価格の引上げ（いわゆるオイル・ショック）であり、1975年春のヴェトナム戦争の終結である。石油危機にひきつづく食糧危機やヴェトナム戦争にひきつづくカンボジャ、ラオスなどの激動は、東南アジア地域における政治、経済、社会に大きな変化をひきおこしている。このような事態は農業開発のあり方についても、従来の方法を根本的に再検討し、新しい視点を確立することが、何よりも重要であることを物語っている。

高収量品種の作付による食糧増産が可能となったのは、農業に必要な用水が安定的に供給できる地域である。いいかえれば、河川、貯水池、地下水等の水源から人為的に、農業用水を圃場に導水する水利施設の存在する地域である。その地域の中でも、農業機械、化学肥料、農薬等の農業資材を投入できる資力のある富農層が、「緑の革命」の果実をいち早く手にすることになったのである。これに対して経営規模が小さく、資力に欠ける多くの小農は、伝統的な慣行農法をつづけるをえない。水利施設に欠けるため、高収量品種の導入が困難な地域も同

様である。畜力依存の有機農法により、エコロジカルな均衡をこわすことなく、地力維持をはかる在米の栽培方式が継承されているのである。

「緑の革命」と商品経済の発展は、一定限度まで農業生産の向上を実現すると同時に、他方では、農業の近代化に適応できる条件にないため、「緑の革命」からとり残された広範な農民層の営農や生活の困難をひきおこしている。同じ問題は、都市の中産階級と農村住民との経済格差の拡大という形でもみられる。都市に住み、高い教育を受けた公務員、職業軍人、医師、弁護士、教員、技師、民間企業の役・職員、商人などの生活は、西欧文明の様式をとり入れ、農村住民の生活様式とは大きなへだたりがある。植民地時代の統治機構をうけついで都市の中産階級と、「緑の革命」の成果を吸収した農村の富農層とは、アジア諸国における政権の担い手である。また、欧米諸国や日本からの企業進出のパートナーでもある。農業開発協力の場合も、直接生産にたづさわっている農民よりも、外国語を話すこの階層を媒介に行なわれてきたといえる。独立達成後の経済開発は、この階層の経済的な地位を強化する方向ですすめられてきたので、多くの農村住民の利害はあまりかえりみられなかった。そのため、農村住民の雇用機会は乏しく、所得の向上も少なく、深刻な社会対立の原因となっている。

水利施設の欠如が限界となった「緑の革命」の停滞と、石油価格の騰貴による国際的なインフレーションの波は、優位に立っていた農村の富農層や都市の中産階級の経済的な地位を動揺させる力として作用し、社会不安をいっそう複雑なものにしている。1970年代に入ってから、形態は異なるが、多くのアジア諸国において政治体制の流動化がみられることは周知のとおりである。具体的な事例として、インドシナ半島のほかに、フィリピン、韓国、インド、スリランカ、パキスタンなどであいついで布告された戒厳令や非常事態宣言は、西ヨーロッパ的な議会制民主主義がもはや形式的にも保持されがたくなったことを教えている。このような事態の背景には、上に述べたような構造的な問題が横たわっているのである。バングラデッシュやタイにおける軍事クーデターの続発も、同じ問題の異なったあらわれ方であるといえよう。

石油価格の急騰にともなう、工業製品の輸入価格の上昇、食糧生産の停滞などの経済変動は、多くのアジア諸国の外貨保有高を引下げたばかりでなく、悪性のインフレーションと不況の影響をいっそうはげしくした。これらの国はもともと農業国であり、工業生産の水準は低い。その上、プランテーション作物に特化していたり、人口の急成長に追いつけなかったりして、食糧輸入国に転落している国も少なくない。

この事態に対応すべく各国政府が採用した政策を外交と内政とに分けてみると、およそ次のとおりである。

まず、アラブの産油国を中心とする画期的な石油輸出国機構(OPEC)の結成をモデルとして、石油以外の1次産品生産者の利益を守るために、各種の生産国機構を創設する試みがなされた。銅輸出政府協議会(CIPEC, 1968年)、天然ゴム生産国連合(ANRPC, 1970年)、

鉄鉱石輸出国機構（AIOEC，1975年），ボーキサイト生産国機構（1974年），タングステン生産国連合（1975年）などである。このほか，リン鉱石，木材，紅茶などの輸出国機構の創設が試みられている。石油を除いて，これらの機構はまだみるべき成果を上げていないが，多くの参加国はこの方向で天然資源保有国としての地位向上を追求しつづけている。

アジア，アフリカ諸国はこのような方向での連帯を強化しつつあり，国際連合の諸機関，国際通貨基金，世界銀行，アジア開発銀行などでも無視しえない力となりつつある。1975年11月の国連食糧農業機構（FAO）のローマ総会でも，もともと世界の農業動向の分析にあたってきた同機構が，新国際経済秩序を要求するアジア，アフリカ諸国の攻勢にさらされ，1次産品をめぐる南北両陣営対決の場に変貌しつつある。このような第3世界諸国の要求が主張され，討議される場が生れたのは，1964年の第1回国連貿易開発会議である。この会議に集まった77カ国の発展途上国グループが共同宣言を発表したのが始まりで，1966年の第1回77カ国グループによるアルジェ憲章，1971年第2回77カ国グループによるリマ宣言とつづいた。77カ国グループに参加するアジアの国は年々増加しつつある。

近年では，1973年9月非同盟諸国首脳会議が経済宣言を採択し，つづいて1974年2月にイスラーム圏首脳会議がラホール宣言を採択した。さらに1974年4月の国連資源総会における「新国際経済秩序の樹立に関する宣言」では，資源に関する恒久主権の確立が主張されている。1975年に入ると2月にダカールで原材料供給国会議が開催され，100カ国以上が参加して「ダカール宣言」を発表している。これはその後の国連工業開発機構（UNIDO）総会（1975年3月），国連特別総会（1975年9月），第4回国連貿易開発会議（1976年5月）の基調をなす路線の表明である。

これら一連の国際会議において多くのアジア諸国は産油国などの資源保有国側の立場に立ち，第3世界の一員として共同歩調をとっている。同じアジアの中でも資源保有国と後発発展途上国との格差は大きく，拡大する傾向にある。そこで，第3世界諸国内部で経済的に弱い立場にある国（LLDCやMSAC）や内陸国に対する特別の支払い条件や経済援助が約束されている。これらの国々の相互援助は，資源，加工，工業化，食糧，金融，経済統合，決済同盟，科学技術，海運などを含むことが明らかにされている。しかし，これらの相互協力がどのような形をとって具体化してゆくかは，今後の課題であろう。第3世界の経済力の結集という非市場的な力で，従来欧米諸国や多国籍企業によって独占されていた主要商品の国際市場に介入して，その経済的地位の向上をはかるころみは，これからも継続されてゆくものと思われる。国際政治の場でも，アメリカ，ソ連，中国やEC諸国から一定の距離を保ちながら，それぞれの勢力から譲歩もしくは援助をひき出そうとするアジアの国が増え，非同盟諸国の団結も，このような方向をとろうとしている（コロンボ会議，1976年8月）。

このような国際的な動向を背景にして，1970年代に入ってから，農業開発の戦略として強

調されるようになったのが、農村総合開発 Integrated Rural Development である。国際食糧機構、世界銀行、国際労働機構（ILO）、経済協力開発機構（OECD）、アジア開発銀行等の会議で、農村総合開発を提唱したり、討議を行なっているのは必ずしも77カ国グループではなく、先進工業国側であることも少なくない。しかし、「緑の革命」が市場機構の発達と不可分の開発戦略であったのに対して、農村総合開発が市場経済からとり残された低所得の生活の向上や、市場メカニズムでは達成され得ない公正な分配を、非市場的な方策を通じてめざそうとしているのは、前述のような国際環境ぬきに考えられないのである。

次に、アジア諸国の内政面から農村総合開発政策の背景をみておこう。国際収支の悪化とインフレーションへの対抗策として輸入制限の強化、配給制度の導入、土地改革、公定価格の設定などの市場メカニズムに制限を加える施策が、アジア諸国で採用されつつある。外国資本の活動にもきびしい制約が課せられ、外国の民間資本が受入れられる分野は年をおって狭くなるものと思われる。経済ナショナリズムの高まりとともに、既存の外国企業の収用を求める声が、アジア諸国の立法や行政に反映されつつある。このような声におされて、スリランカでは1975年10月英国系企業の所有する紅茶プランテーションの接収を行ない、長年にわたる民族主義者の主張を実現した。外国資本の活動を制限し、自己完結的な国民経済の自立をめざす動きは、自力更生という中国の経済建設方式の影響も加わって、東南アジア諸国でもしだいに強まってゆくものとみられている。

ほとんどが植民地から新しく独立した国であるため、行政機構が日本のように一元的に整備されていない。そのため、政府の経済政策も意図どおりの成果をおさめていないのが実情である。植民地体制のもとで、中央政府による行政制度が創出され、機能していたのは、首都と地方都市ぐらいで、広範な農村地域は行政面で空白のまま残されていることが多かった。したがって、行政機関による経済活動の制度的な規制は、逆にヤミ市場や汚職などの腐敗を発生させ、各地で混乱の原因となっている。近年の政治体制の動揺は、このような事態をさらに悪化させ、中央集権的な経済政策の実施を困難にしている。

カンボンジャのように鎖国に近い政策をとり、外国との接触がほとんどなくなった国では、輸入された農業機械類は部品不足や燃料不足のため、無価値になってしまったといわれている。国民所得を引上げるため経済計画が立案され、工業国で開発された技術を導入するというような経済開発のモデルが、再検討を迫られているとみるべきであろう。行政制度を通じての経済改革や経済計画の策定に対する不満は、多くの国で表面化しつつあり、その限界に対する批判も活発に行なわれはじめている。独立後、ほとんどのアジア諸国が経済計画を立案し、その達成を国民に訴えてきたが、いずれも現実性に乏しく大ていは途中で放棄されてしまっている。混合経済体制の国は、市場メカニズムを活用すると同時に、公共部門を拡充することによって経済の計画化を試みた。しかし、このように市場と計画とをうまく調節することによって、経済

発展をめざすことが、石油危機以降の国際環境のもとでは一段と困難になってきたのである。総じて市場メカニズムと経済の計画化という二分法だけでは、アジア諸国の経済問題、とりわけ農業問題を解決できなくなっているといえよう。

インドシナ半島における新しい事態の政治的な教訓として、東南アジア諸国は特定の大国の政治路線に自国の運命を託すことの危険を学んでおり、外国への依存を少なくし、経済的な自立を求める気運が強まっている。また、外国貿易や合併企業を通じての経済活動が、世界的な不況やインフレーションの影響を直接的に受けたことの反省として、伝統的な農業部門や地場産業が再評価されはじめている。輸出品である大型トラクターや化学肥料が高価になった結果、畜力や有機肥料の活用が再び追求されている国もある。そして、海外市場の変動にリンクした流通機構の混乱から自衛するため、農民組織や地域住民の参加への関心も高まってきた。これを一般化すれば、都市に対する農村の比重が高くなったといえよう。

インフレーションによる市場の不安定性や、政府による制度改革の対応が十分な効果をあげていないこともあって、それぞれの地域社会における非市場的な相互扶助の機能が農村住民にとって大きな役割を演じている。その結果地方分権化への動きが活発になってきている。もともと、日本と比較にならないほど中央政府の統合力が弱い制度だったのに加え、政治、経済、社会の流動化が、その統合力をさらに弱めつつある。

インドにおいて典型的にみられるように、政治的には各州政府の自立主義、分離主義的な傾向としてあらわれているが、その背後に農村社会の重要性の再認識があることに注目しなければならない。このことは、単に政治制度や経済制度上の問題にとどまらず、教育、宗教、文化などアジアにおける農村社会の広範な領域にわたって進展するであろう。このような国内での新しい動向が、農村総合開発という農村社会の自立を強化するような政策を可能とする重要な要件であると思われる。

農村総合開発についてのくわしい検討は、本報告書のⅡ以降で行なわれるので、ここでは農村総合開発の社会経済的な背景として、国際的には77カ国グループや非同盟諸国会議などを通じての発展途上国間の相互扶助や結束、国内的には伝統的な農村社会に基盤を置く地方分権化の進行という、最近のアジア諸国の動向を要約するとどめる。次にインドネシアとフィリピンを事例としてとり上げ、現地調査によって得た資料や見聞を中心に考察をすすめることにする。

## 2. インドネシアの社会発展と農村総合開発

インドネシアでは、経済政策を立案する経済計画庁（BAPPENAS）と実施機関である農業省、公共事業省、移住・協同組合省、内務省などで農村開発に関する事業を所管している。

しかし、フィリピンのように国全体として農村総合開発という政策は採用されていない。農村総合開発の重要性は広く認識されているが、体系的に実施する体制がなく、今後の課題として検討中である、といわれている。そこで、ここでは「第2次建設5カ年計画、1974/75～1978/79」を中心に、どのような農村開発政策が、インドネシア政策によってとりあげられているかを簡単にみて、次に個々のプロジェクトの立案と実施、関係行政機関の役割、農村社会と農民組織の順で記述することにする。

#### (1) 5カ年計画と農村総合開発

第2次5カ年計画の骨子は、およそ次のとおりである。

- (1) 目標経済成長率は、年率7.5%。人口増加率を年率2.3%に抑え、その結果1人当たり総生産の成長率は5.2%にする。各産業部門別の目標成長率は、農業4.6%、製造業5.2%、運輸通信10.0%、電力15.0%、鉱業9.0%、その他8.0%である。
- (2) 食糧、衣料等の基礎的な物資の増産を図る一方、農産物の素材加工を推進し、輸出代替型の工業化をめざす。石油からの収益が開発の主財源である。また、低所得者のための住宅供給を増加する。
- (3) 地域開発のため輸送手段の改善を図る。新政策として、第1級地方自治体の開発のために、補助金を交付する。
- (4) 教育の改善を行ない、小学校を6,000校新設する。
- (5) 第2次5カ年計画の開発予算の合計は4兆8,588億ルピアで、第1次5カ年計画の約4倍である。
- (6) 投資の伸び率は年率で13%とし、第1次5カ年計画の2倍を見込んでいる。外国からの借款は、その年の輸出額の5%を越えないようにする。

以上の骨子だけでも、きわめて野心的であるとともに、方向としては財源の分権化も含めて、地域開発の重点施策をめざしていることが理解できよう。農林水産部門への投資額は、全開発予算の21%であり、最大の重点部門となっている。ただし、第1次5カ年計画では、農業と灌漑の比率が4対6で灌漑重視であったのに対して、第2次5カ年計画ではこの比率が5対5になり、なかでも食糧増産計画（ビマス／インマス計画）への投資予定額が著しく高く、全体の25%に達している。したがって、第2次計画では、基盤整備よりも速効性のある食糧増産に力を入れようとしているのである。米をはじめとする食糧作物の増産を最重要の課題としているのであり、それを実現するために、集約生産面積の拡大、農民に対する指導の強化、高収量品種の使用拡大、農民のための金融制度の整備と拡大、肥料・農薬の流通機構の拡充という方策をとりあげることになっている。

大規模な農業水利事業は、第1次計画から継続しているものに限定し、小規模な灌漑施設の

建設や改良工事に重点を移している。とくに既存の灌漑施設の修復は、最優先事業として、重視されている。そして、単位面積当りの生産量の増加を米の集約栽培の強化を通じて達成しようとしている。しかし、これにはいくつかの大きな問題があり、当初の計画どおりには実施できていないのである。

第1に、商品経済が農村社会全体をとらえるに至らず、現物経済がまだ大きな役割を果たしているため、農業資材の購入資金を貸付けても返済がとどこおりがちであり、次年度以降は融資を受けることができず、結局、従来の生産方式にもどってしまう例が多いといわれている。

第2は、改良技術を普及する人材の養成に時間がかかり、十分な指導が行えないことである。末端の技術者不足のため、集約栽培面積の拡大が予定どおりすすまないことである。

第3は、農民の側でこれらの改良技術を吸収して、増産を実現するための条件が欠けていることである。これは高収量品種の作付にともなう技術的な条件の欠如もあるが、それ以上に土地制度や流通機構など、農民の努力の結果がそのまま生活の向上に結びつかない制度上の問題が大きい。

第4に、農業生産のための基盤整備が不十分なため、水のコントロールが用排水ともできず、そのため改良技術が生かされないことである。これは、収量の不安定性の最大の理由で、稲作が天候に左右される度合いが非常に大きいことである。

## (2) プロジェクトの立案と実施

農村開発を行なうための個々のプロジェクトは、各省でつみあげられ最終的に経済計画庁で調整される。経済計画庁は予算の配分にまで関与できるので、非常に大きな権限を持っている。開発予算を分権化し、地域開発を効率化するために、第1級自治区に補助金が出されることになっているが、その額は相対的に少なく（正確な数字は公表されない）、大きな成果をあげているとはいえない。プロジェクトの立案を分権化するために、各州レベルに州企画部（BAPPEDA）が設置されている。しかし、これは経済計画庁の指揮下にある機関ではなく、州知事のもとに置かれているので、行政的には内務省に所属することになっている。そのため、各州での開発プロジェクトに関しては、中央の経済計画庁よりも内務省の方が掌握していて、全体の調整をはかるのに時間がかかるしくみになっている。各州では、この州経済開発局のもとに州開発委員会が設置され、立案と実施の双方において、各部局の連絡調整をはかることになっている。しかし、この委員会において予算や人事にかかわることがらを決定することはできず、すべてが中央の農業省や公共事業省で決定される制度になっている。

州の下にある県、郡、村（Desa）、集落（Kampung）の段階では、経済計画局の下部機関に相当するものは全く存在せず、内務省の官吏である県長や郡長の権限が非常に大きい。また、村段階での自治体としての行政は、ほとんどないに等しく、むしろ集落単位での共同体的な相

互扶助のもつ意味の方が大きいといわれている。

### (3) 関係行政機関の役割

農村開発、もしくは地域開発に関係する行政機関は、経済計画庁のほかに農業省、公共事業省、内務省、移民・協同組合省がある。なかでも、農業の基盤整備を担当する公共事業省と増産計画を担当する農業省とが最も重要である。内務省には都市計画に対応する農村開発局があり、農村における社会生活の改善のための施策を行なっている。移民・協同組合省は、外島の開発に力を入れ、入植事業の実施にあたっている。協同組合事業は、農村開発のきわめて重要な分野であるが、インドネシアでは協同組合運動が農民の方から推進されることがあまりなく、系統資金を流すための機関になってしまっている。そして、返済率が悪く、資金が枯渇するとそのまま活動を停止してしまうことになり、農村社会の発展に積極的に寄与しているとは考えられていない。村レベルでの組織が発展して、連合組織を支えるようになるためには、相当の時日を要し、今後の課題となる面が大きいようである。

農村開発に関する事業の実施を担当している機関として重要な公共事業省と農業省のうち、前者の方が優位に立っているとみられている。各省間の関係は、相互協力や調整よりも、競争という面が強く、事業のとりあいもみられる。1978年度から、末端の水利施設の建設と維持管理の所管が、農業省から公共事業省に移されたのは、その典型的な例である。公務員の給与水準も省ごとに異なり、公共事業省の方が高い給与を払うので、農業省よりも人材を集めやすいという話であった。

行政機関がプロジェクトを実施する上で遭遇する、さまざまな問題は、経済計画庁があいだに入って行なうことになっているが、それはあまり機能せず、それぞれ独自の方法で施策を行なっている。その限りでは、タテ割行政の色彩が日本の場合よりも濃い。それゆえに、いっそう地方分権を政策として強調する必要があるとされているようである。

### (4) 農村社会と農民組織

農村社会は、現物経済のもとで共同体的な慣行が広くみられ、収穫労働のアニ・アニ制度のように、西欧的な経済合理性を適用できない場合が多い。しかし、農村総合開発が最も重視しなければならないのも、村落社会における住民の諸活動である。行政機関の間の調整や統合がいかにも順調に進展しても、個々の農民や手工業者の主体的な参加がともなわれないかぎり、農村総合開発が成功する可能性は全くないからである。

共同体的な農村社会の諸慣行は、ジャワ島と外領では形態を異にしている。同じジャワ島内でも地域差が大きく、一般的に論じることが不可能である。大切なことは村落内の諸慣行の形態の差ではなく、それらの慣行を通じた住民の協力関係を基礎にして、農村総合開発をすすめ



ることができるかどうかである。村落社会では農業がまだ産業として自立せず、生業として営まれている状態であるため、土地利用にしても、水利用にしても、他の村落内の諸活動と有機的な関連のもとに行なわれている。農業以外の手工業やサービス業も、生活と一体化した生業として営まれているので、生産と生活の区分をつけることも容易ではないといえる。この段階では村落内の諸活動が村落全体の生活の維持のために行なわれているという意味で、最も総合的である。そのため、インドネシアでは、農村総合開発は、末端の集落において最もよく行なわれているのである。そこでは、中央につながる行政組織もなく、相互に調整をはからなければならない実施機関の競争や対立もみられないからである。

経済計画庁や公共事業省でも担当官は、この点に着目して、農村総合開発を推進するために、新しい制度や組織を創設することは避けて、すでに存在している農村内部の諸慣行をベースにして、開発のための住民の自発的な組織化を期待していると話していた。農村における住民の諸慣行を、農村総合開発のための組織に再編するための、ひとつの重要な組織として検討され、地域によっては農民の組織化が現実に行なわれているものとして、末端の水利施設の維持管理組織がある。これは近代的な水路や構造物が建設される以前から、水稻栽培に必要な圃場での水利を調整する慣行上の組織に基づいて、組織化がすすめられているものである。

このような水利組織は、生産を維持するために不可欠であり、農業協同組合のように借金組合化した後、互譲してしまうような性質のものではない。したがってこのような水利組織を基礎にして、その連合体を農村総合開発の担い手として、相互に有機的なつながりのある開発事業を実施できるのではないかと期待されている。しかし、現状ではそのような役割を果たす農民や住民の組織ははまだ形成されていないのである。

### 3. 南スラヴェシとチヘヤ地域の事例研究

#### (1) 地域の概況

##### 1) 南スラヴェシ

東西約5千Kmにおよぶ島嶼群からなるインドネシア共和国の中央の東よりにある大島が、スラヴェシである。

全島は山がちで、ボン、トンダノ・トゥティなどの湖水があるが川は短く、これを利用して奥地へ入ることは困難である。雨量はインドネシア西部の島に比べて少なく、年2,800mm程度である。

島自体が孤立した環境にあるため、多くの種族が割拠している。最も人口の多いのがブギ族で全島人口の35%を占め、歴史上この島の指導民族であり南西半島のボネ地方を郷土とする。水田耕作を営むが食料が不足がちなので、古くから航海者または商人として島外に活躍するも

のが多い。イスラム教徒である。

これに次いで全島人口の14%を占めるのがマカッサル族で、種族的にはブギ族と親近関係にあり、同じく航海者、商人として島外各地でも活躍するが言語を異にする。イスラム教徒である。

北部のミナハサ半島部では、ミナハサ族が指導的立場にあり、人口は少ないが、キリスト教徒で文化的に進んでいる。

以上3種類の居住地を除いたスラヴェシンの大部分にはプロト・マライに属するトラジャ族が住む。焼畑耕作を主たる生業とし、血縁社会、大家族制度などを特色とする。しかし近年は水田耕作が導入されてその生活レベルも向上の傾向にあるといわれる。

この島および周辺の小島を含めて、現在の行政区分では、4州(北スラヴェシン、中部スラヴェシン、南スラヴェシン、南東スラヴェシン)より成り立っている。ほぼKの字をしたこの島の南西に突出した南西半島に位置するのが南スラヴェシン州である。

南スラヴェシンは、一般に地味が肥え特に南部のボンタイン山(2,871m)を中心とする地方は火山性土壌によりおおわれている。また、この辺りは最も乾・雨両季の明確なところで、水田の発達に有利であった。この州は、全島の開発の中心で、人口の約60%はここに集中している。

16世紀より前に南スラヴェシンに存在していたマカッサル、ボニ、ルーウーの3国のうちマカッサルが最も有力で、その船隊をもって遠くマラッカまで遠征している。

南スラヴェシン州の首都、ウジュンパンダンは、このマカッサルの改名した都市である。スラヴェシンの最も重要な貿易港である。ヨーロッパ人の東洋進出に当たり、1512年にはすでにポルトガル人がここに築城し、1607年にはオランダ人が来て、1667年にはロッテルダム城を建設した。この後イギリス、デンマークなども、東インド諸島東半部の核であるこの地をねらっていた。港は前面に小島をめぐらし、南季節風のあるときにも安全な碇泊港となり、コブラ、ゴム、コーヒー等を輸出し空港も存在する。商業の中心は市の外側に近いパッサル街で、ヨーロッパ人や華僑の商店が並ぶ。町には堀割が多く、景観はオランダの町を想わせる。東インド各地に進出して活躍するマカッサル人の郷土としてあらゆる面で活気にみちた都会である。

州都ウジュンパンダンの南90kmのところであり、人口約21万人。うち80%が農民である。北側は標高2,000mの山を中心とする山岳地帯でGowa県と接している。本県はその山岳地帯から海に向かっての長い南面緩傾斜地で、途中大小の起伏があり、谷が複雑に入りこんでいる。表土の流亡が激しく、岩盤、点石(大きいもので径1.0~1.5m)が耕地の中にも見出だされる。

概して雨量は少なく年間約700~800mmである。100mm/月を超えるのは12~3月のわずか4カ月に過ぎず、しかもその地形条件から流出率が高く、洪水(小規模)と、雨季でも旱魃が発生するなど、水問題は深刻である。地表水は殆ど利用されており、地下水を探索中である。

県内の農地面積は次のとおりである。水田13,000ha、畑27,000ha(うち棉400ha)、養魚

池 500 ha, 塩田 500 ha。

## ii) チヘヤ地区

インドネシア共和国の中心にあり面積にして全国の 6.5% にあたるジャワ島には、全国の人口の 65% が集中している。国内的には無論、世界でも有数の高密度地域である。火山帯が島を東西に貫通し、火山岩が風化した肥えた土壌は全島の約 70% をおおい、生産力の重要な資源になっている。

ジャワはインドネシアの米生産の中心地で全体の約 70% を生産しているが、人口密度の高いこの国では耕地拡張の余地は殆ど残されていない。

これらの山地の間にはいくつもの高原、盆地が存在する。また内陸の平野部は古代ジャワ文化の中心であった。ジャワ海に臨む広大な沖積平野は近世以後の開拓が著しく進んでいる。

行政区分上、ジャワ島は、ジャカルタ、ジョグジャカルタの 2 特別区と、西ジャワ、中部ジャワ、東ジャワの 3 州より成る。

西ジャワ州の西部は季節風の影響を強く受けきわめて多湿であるが、高原地帯は気温も低く、避暑地となっている。

この州内には 20 の県 (KABUDATEN) があるが、そのひとつ、チャンジュール県は、ボゴール、スカブ、バンドンの 3 県にはさまれた中央高地部に位置している。

チヘヤ平野は、チャンジュール県のボジョンピチュン村に位置する。標高 200~300m の高原状の盆地である。19 世紀までは湿地帯でマラリアの巣窟だったが、オランダ領時代 1819 年から大規模な水利改良事業が行なわれ、たくさんの開拓者を受け容れて、現在では西部ジャワの代表的な水田地帯になっている。

## (2) 農村開発計画と日本の協力

### i) 南スラヴェシ

南スラヴェシにおいて、総合的な農村開発計画は、1969 年 4 月に始まったスハルト政権下の第 1 次経済開発 5 年計画に緒を發しているといえよう。現在、1974 年 4 月から始まった第 2 次 5 年計画が実施されている。

現在の計画は、中央政府機関、特に国家経済計画庁 (BAPPENAS) により企画され、南スラヴェシ州企画部 (BAPPEDA) により策定された「南スラヴェシ州第 2 次 5 年計画」(その農業関係は、南スラヴェシ地域農業開発計画 ATA-140) に沿って実施されている。

ATA 140 の内容を簡単に紹介すると次のとおりである。

①パディ (稲又は粳)、パラウイジャ (2 次作物、トウモロコシ・キャッサバ・つるいも・大豆・グリンピース・落花生) および蔬菜の増産。

②ビマス・インマスの推進。ビマスとは、プロジェクトに参加する農家に対して政府が肥料

・農薬・改良種子などの生産資材とともに、生活資金の貸付をひとつのパッケージとして供与し、これに技術指導を組み合わせたもので、これに対し農民は現金または生産物の一部をもってその返済を行なうというものである。その他に、自らの手で投入資材の手当が可能な農家のための計画、すなわちクレジットの供与はなく、技術指導のみ受けるものとして1967年からインマス計画が行なわれている。

③普及と農民指導。農業普及活動は農業省の農業教育訓練普及庁(AAETTE)の所管であり、州以下の段階では普及員PPS(上級普及員)、PPM(中級普及員)、PPL(地方普及員)は地方政府により給料を支払われ、中央より技術指導を受ける。PPMは地域普及センターに駐在し、PPLは村落連合体(ユニット・デサ)事務所に駐在する。

農民はイスラム教徒なので、村の回教寺院(マスジッド)の司教(イマム)に特別教育を与える。

④米(粳)の最低価格を保障する市場のシステムの確立。村落連合体協同組合(BUUD/KUD)をとおしたビマスケジットの供与。村長はそれへの諸機能はもたないが、政府の代表として調査しなければならない。

⑤粳および肥料倉庫の必要性。第1次5カ年計画ではこうした倉庫はなかった。第2次計画では、村の農薬倉庫・粳倉庫・肥料倉庫は設置されていなければならない。また、出来て間もないBUUD/KUDから各村落に倉庫を建設することはまだ望めない。雨期には道路が悪条件になり、倉庫なしではものを輸送できない。

南スラヴェシ州の農村開発に対する我国の協力は、1974年度以降中部水資源開発計画予備調査、プロジェクト・ファイナディング調査等を行ない、インドネシア政府関係機関と協議・調整を行ってきた。1975年4月に南スラヴェシ州地域農業開発計画(ATA 140)に対する正式の協力要請があった。

協力の具体的な作業内容としては次の3点が実施されている。

①南スラヴェシ州全体のマスタープランの作成。作成というよりむしろ、州企画部(BAPPEDA)で策定した南スラヴェシ州第2次5カ年計画の見直しと、計画手法の伝達を行なうこと。

②特定地域(同州のジェネポント県とエンレカン県)における全体の農業開発計画とその中の具体的プロジェクトの作成。概算コストまで算定し、速効性のあるいくつかのプロジェクトについてはモデル的事業として実施可能性まで検討した内容をもつものとする。

③上記の①②に関する技術をインドネシア側カウンターパート並びに両県の担当官に伝達すること。

協力は、農業省官房計画局、食用作物総局、農業教育訓練普及庁、農業研究開発庁、国家経済企画庁(BAPPENAS)、南スラヴェシ州政府および州内各県との協議により進められてい

る。

日本側の協力内容としては次の3点が行なわれている。

①専門家の派遣。農業省計画局にアドバイザー1人，州政府に専門家4人，計5名の長期専門家の派遣。この他に各専門分野を担当する短期専門家の派遣。

②機材等の供与。複写機や計算機等事務機器，気象・流量等の測定のための観測機器，現地調査，打ち合わせに必要な車輛，農業機械等の農業用資機材，専門家の旅費等相手側の負担し得ない現地業務費などの供与。

③研修員の受け入れ。高級・準高級および一般視察の研修員として，日本その他に受け入れてほしいと計画局は希望している。

## ii) チヘヤ地区

西部ジャワ食料増産計画に関するインドネシア政府・西ジャワ州の姿勢は，南スラヴェシの地域農業開発計画にほぼ近い。従来のビマス・インマスの推進を骨子とした第1次5カ年計画に呼応して進められた農村振興事業である。

このうちチヘヤ地域に対して日本の協力がおこなわれた。1968年から1974年まで行なわれたチヘヤ地区農村振興計画協力事業である。

インドネシア政府との合意に基づきこの地区の農村振興事業の眼目は，栽培技術の改善，農業の機械化，分散した土地所有の統合，および農業協同組合の強化，におかれている。そして農民にたいするグループ指導は，長期の展望にたつて，総合農業協同組合の設立へと発展してゆくように目標が定められたのである。

振興事業の対象地区は1,087haで，そのうち250haは西ジャワ州の直営農場，残りの837haは1969年にそれまでの州有地を2,477戸の耕作農民に5カ年賦で分譲したものである。

250haの州直営農場には，西ジャワ州127箇所あるうちのひとつである普及センター（研修圃場1ha），農業機械利用の教育訓練所・種子生産センター（100ha），普及技術パイロット圃場（2ha）が設けられて，残りは大規模米作農場にあてられている。この直営農場は独立採算制をとり，その収益は州の普及事業の経費に使われている。まさに，チヘヤ地区農村振興事業の拠点としての役割を果たしているわけである。

耕作農民に分譲した837haは5つの区（KAMPUNG）に分け，さらにこれを平均約5haの組（10人組，KEIOMPOK）に分けている。上意下達の政治的単位であり，農民の末端基礎組織である各組は，10戸ないし20戸から成り，組長および事務員各1人を擁する。この振興事業は全体で160ある組を対象としたグループ指導という方式によっている。

グループ指導は，毎年いくつかの組を選んで米作展示圃場（Demo Farm）として集中的な指導を行なうことにした。その数は，1971～72年雨期作には16組（88ha），1972年乾期作17組，1972～73年雨期作31組（149ha）と増加していった。これら展示圃場の経営に

要する資材や機械は、ビマス計画による融資制度を利用してグループ別に調達した。

改良品種の導入により展示圃場における米の増産実績は、この国の平均収量の約2.5倍という成果をあげた。これは、IRRIに発する「プリク」という高収量品種に日本的集約栽培技術を適用した結果である。

### (3) 住民参加と地方行政

#### i) 南スラヴェシ

行政の末端単位としてのケロンボタニ(10人組)は、集落連合体(Wilajah-Unit Desa)ごとに1つずつ計79存在し、各組は15~30戸の農家により構成されている。各組の長はKey Farmerである。現在、このための事務所や資金はないが、農業普及局からのリースによる器具を利用しての薬剤撒布、共同苗代、用水路の管理を行なっている。

これはいわば上意下達の手段以上のものではなく、農村生活に緊実に根づいた組織とは云えない。

この地域には、ビマス/インマス、KUD/BUUDに参加している農民は約70%である。これは米に限られたものであり、農地面積における割合はずっと少ない。協同組合原理に基づく農民組織は延び悩みで、曲り角にきている。

又、水管理組織はまだ設立されていない。1969年大統領令に基づくDharma Tirtaもない。

以上述べた新たに設立された組織の他に、既存のあるいはそれらの原型であった農民組織には、どのようなものがあるだろうか。

インドネシアには、相互扶助を意味する「ゴトン・ロヨン」(結)とか、話し合いによりものごとを決めるという「ムジャワラ」(談合)といった古来からの日常生活の習慣・伝統精神が存在する。これらは共同体の生活・生産を行なうに必要な協力関係である。

ここでも田植はゴトン・ロヨンで行ない、報酬は1日で5ℓプラスである。収穫はアニアニ(ゴトン・ロヨンの1種)で行ない、労賃は収穫量の10%である。

こうした相互扶助の精神は、農業生産方針の発展次第で、徐々に消滅していく。アニアニは、本来、稲の穂刈りを行なう時に用いる柄のついたカミノリ状の収穫道具の名称であるが、新品種が根刈りを必要とする穂数型に移行する時に、従来の技術を用いたのでは減反を余儀なくされざるを得ない。

県内の知事、職員から聞かれた現在の問題のうち最も大きなものは、新たな、農民の組織づくりをどのように行なえばよいか、ということであった。

次に、地方行政は、どのような体制で臨んでいるかを記そう。

州企画部(BAPPEDA)、州農業部は、直接計画策定を行なっている。各専門家をいちお

う揃えているが、農業関係の専門家は州内の各プロジェクトを兼任して担当している場合も多く、十分な体制とはいえない。

県、郡に至っては、職員の数も少なく、独自の指導体制といえるものはないが、AAETAによる普及員(PLL)は県内各郡に1人ずつ配置されており、指導は食用作物のみを対象としている。県でも郡でも聞かれたのは、予算の少ないことと教育水準の低いこと、である。

ここでインドネシアの財政の概略を示す。

国家予算は経常予算と開発予算に分けられ、開発予算は、省庁にいくもの(河川改修、水源確保、灌漑)と州等に行くもの(地域開発)に分けられる。

州(1級自治区)の財政は、80%が国から来る財政補助で、残り20%は自己財源でこれは自動車に関連した税収入により賄われている。

県(2級自治区)も多くを国庫援助によっている。この開発補助金の額は年々増えており、インフラストラクチュア建設・公共施設(橋、公民館など)建設に使われている。

郡以下は、行政的に財政を組む実権をもっていない。債券市場がないので地方債は発行できない。

村落連合体(ユニット・デサ)には、村長あてに、国から開発補助金が与えられるが(年間20万~70万ルピア)茶葉代程度である。

イペダは土地からあがる収益に課税されるものだが、このうち10%は州へ、他の10%は州銀行へ、残り80%は県に行く。(これは実際には直接行くのだが、国庫を経たこととして、国庫補助という形式をとっている。

## ii) チヘヤ地区

前節で述べたように、行政の末端単位としては、組(10人組, Kelompok)があり、技術指導等はこの組をとおして行なわれた。

その後、この体制は、当局および日本の協力により、農業協同組合へと進展していった。すなわち72~73年雨期作から、成績のよい展示圃場農家群を選んでひとつの農業集団(74戸)にまとめ、1戸あたり100Kgの籾を徴収して基本金を貯え、小型のライスマルを装備させて、共同の乾燥・調整作業を試みたのである。この成績は極めて良好で、ライスマル施設費償還のめどがついたばかりでなく、若干の純益も計上することができた。米以外に共同でマッシュルームの栽培や養畜をも行なって収入源の多角化をはかり、農業集団の数は増加し1974年には農業協同組合を設立するに到った。

現在の農業協同組合(KUD/BUUD)について少し詳しく述べよう。

その財源は、蓄積資本500,000Rp・米収入700,000Rp・貯金100,000Rp,小商人相手の特別融資の利子5,000Rp・その他、肥料,改良種子,防除剤の販売,展示圃からの収益などである。

スタッフは専任ではマネージャー(有給6,000Rp/月,リーダーにより選ばれる,むろん

農民である) 1人だけで、他はパートタイムで無給の職員が9人いる。(リーダー1, サブリーダー1, 書記1, 会計2, アシスタント4)。

生産された米のうち25%は農協で買われ(資金の限界)、75%は商人、ライスミルに売られる。

米以外のものは、殆ど100%がマーケットに売られる。

以上の他に農協の活動としては、改良技術の普及(月2回野外でミーティング)、農業放送を一緒に聞いて討論をしたりする。

農協の問題点としては、会員の増加をはかりたいが、うまくいかないこと、貯金を増やしたい点、小商人への融資の回収が困難なこと、資金不足、役員手当を払えないこと、などがあげられている。

こうした行政的な組織以外には、おもだった組織はなく、日常生活や生産作業は、旧来のゴトン・ロヨンにより行なっている。

ゴトン・ロヨンによる協同作業としては、ねずみ退治、灌漑の維持管理、共同防除、屋敷まわりの共同緑化などがあげられる。

#### (4) 農村総合開発実施上の問題点

インドネシアでは「農村総合開発」プロジェクトはまだ行なわれていない。今すぐにこれを始めようとしても無理な点が多いと思われるが、ここでは、そのことには触れない。

大規模な農業開発プロジェクトを実施しはじめた現在でも、いくつかの点では、「総合」的に「農村」を「開発」しているには違いないわけで、そうしたプロジェクトを実施する際の問題点を列記することにした。

##### 1) 国内行政上の不備

各省庁間の調整を行なう機能は一本化されている(BAPPENAS)が、何もかも、複合的な開発計画といえどここを通さなければならないために、かなり広汎な視野と能力が要求されているにもかかわらず、現状では不十分である。ここでは企画の妥当性を検討し、各省庁の役割分担と予算の配分を行なわなければならないが、そのためには、各省庁を従わせる行政・財政上の実権、地域開発計画の内容を判断する能力が必要とされる。

他の省庁、地方行政機関をも含めて、農村総合開発の基本的な概念が全然浸透していないことは、足並みを揃えるという点から、まず第1に改められねばなるまい。

プロジェクト実施上の現実的な問題点は、枚挙にいとまがない。

教育の問題は、そのひとつである。数少ない大学のレベルについてはさておくとして、義務教育である小学校のあり方には根本的な問題がありそうである。現状では該当年令層の70%が入学するにもかかわらず大半が数年を経ずしてドロップアウトしていく。インドネシアの少



年達は、10才前にすでに精神的には大人である。この年頃になると、家族の一員として何らかの仕事をしてわずかでも稼ぐことは当然のこととされている。こうした社会状況において、近代的な教育制度をそのまま持ち込んでいるために、かなり無理が生じているのである。

また、農村での指導を行なうPPS、PPM、PPL等の指導員制度がうまくいかないのも、教師の質が悪いこと、賃金が低いこと、仕事場が地方であること、などの理由により、若者に人気がないことによる。

また、中央・地方を問わず、統計資料の整備が不十分な点もあげられる。地図・観測データなどについては、実際に揃っていないこと、あっても整理・保管が行き届いていないこと、外国諸機関の協力による資料は非公開であること、など何らかの対策が必要であろう。が一方、何もかも資料を作成してこれを積み上げていかなければ事が始まらない、という我国のたどった方式を、そのまま勧めることは必ずしも能率的とはいえない。

この他、地方行政については、自主財源の少ないこと、品種に関する地域性の研究が遅れていること、マーケティングに関する措置が不十分であること、人材の不足、などが焦眉の問題であろう。

## ii) 対象地域の開発基盤の未成熟

農村総合開発プロジェクトは行政的に行なわれるものであり、地域住民はそれを受動的に判断して従う、という現状では、何もかも他人任せの姿勢であり、自主的な行動主体とはなり得ない。

自主的に行なおうとする際に最もきびしいのが資金繰りである。地方には債券市場が存在しないために、どこからも資金を借りることはできない。ビマス/インマス、KUD/BUUDも限界があり、その返済の遅滞はこれらの存続をおびやかしている。

また、行政レベルのプロジェクトの全体像をイメージする能力に欠けることも事実であり、当局の宣伝・普及活動を以てしても、なかなか成果はあがっていない。

農業以外に就業機会の少ないことも問題のひとつである。

ある程度意識の高い層に対するアンケート調査によれば、具体的に、水不足、資金不足、生産物価格の不安定、土地条件の劣悪さ、土地入手の困難、道路の改善、市場施設の改善、生活用水の供給、医療施設の改善、近代的諸施設に対する要望、などの希望・不満があげられている。現状をみる限り、こうした要望を一挙に実現するのは不可能である。とすれば、何から実現させていくか、どういう手順で何年計画でどこまで実施するか、ひとつの改良によって他の部分がどのように変化していくか、といった現実的な展望をもてるような実力を蓄えることが当面の課題といえよう。

## iii) 協力体制について

我国の海外技術協力事業の全般的な問題点に関してはⅣ部に詳しく述べられており、その中

には、インドネシアにあてはまる点が多くみられるので、ここではそれ以外の点をあげておこ  
う。

まず第1は、「調査」をどの段階に含めるかが協定に明記されていない点である。我国はこ  
れを実施段階に含まれると考え、インドネシア側は計画段階に含まれるとしている。この解釈  
の違いは、予算の配分、実施段階に移る際のフィージビリティ調査の位置づけに決定的な違い  
をもたらす。

我国側の資料の整理・保管の不備も、改善の余地がある。地図・各種データ等の作成資料は、  
専門家・コンサルタントによる調査結果を一本化してまとめられていると都合がよい。

局地的交通手段が不足がちなのも、問題であろう。

最後に、調査中に聞かれた、協力に対するインドネシア側からの具体的な要望を列記する。

- ・ 報告書を英文で書いてほしい。
- ・ 現地での宣伝、たとえばデモンストレーションテストなどを数多く実施してほしい。
- ・ 即効的・ショートカットアプローチをしてほしい。
- ・ 伝達文章に使われる言葉・用語の定義を明確にしてほしい。
- ・ 日本における農村総合開発の実例を英文で紹介してほしい。
- ・ 農村総合開発のマニュアルが完成したら、英訳して紹介してほしい。

#### 4. フィリピンの社会発展と農村総合開発

フィリピンでは、独立後都市中心の開発プロジェクトが推進されてきたので、農村との格差  
が拡大する一方であり、1960年代の後半から農村開発の重要性が認識されるようになってき  
た。しかし、政府による農村開発計画は、各部門別にそれぞれの省庁が担当する形で実施され  
てきたので、相互の調整がきわめて不十分であった。そのため、農村開発を総合的に行なうた  
めの調整機関を中央に設置することになり、1973年に農村総合開発閣僚調整会議 Cabinet  
Coordinating Committee on Integrated Rural Development Projectsが設置さ  
れた。1975年にはこの閣僚調整会議のもとに事務局がおかれ、恒常的に農村総合開発政策を  
中央で調整する体制がととのえられた。

まず、全体的な農村総合開発政策を簡単にみて、次に個々のプロジェクトの立案と実施、関  
係行政機関の役割、農村社会と農民組織の順で記述することにする。

##### (1) 経済開発計画と農村総合開発

1978年にはじまる新開発5カ年計画は、2000年までの長期見通しを前提として、1978

年から87年までの10年間をその中で位置づけて、その第1期として1978年から82年までの5カ年計画を立案している。インドネシアの経済計画庁に対応する国家経済開発庁 National Economic Development Authority によって作成されたこの5カ年計画は、人間生活の基本的必要 Human Basic Needs が満たされるような経済社会の建設をめざしている。その長期的な課題として、次のような目標をたてている。

- 1) とくに農村地域における基本的必要の充足。
- 2) 所得分配の不平等の是正。
- 3) 失業と不完全就業の解消。
- 4) 人口成長率の引下げによる人口圧力の緩和。
- 5) 価格の安定と貿易収支不均衡の是正。
- 6) エネルギー不足、輸入原油依存体制からの離脱。

このような経済開発の目標を達成する事業の一環として、農村総合開発も位置づけられており、とりわけ経済成長を最大にすることと、富と資源の分配を公平にすることの同時的な達成が強調されている。そして失業、低位就業、低生産性、地域格差、不完全市場のメカニズム、土地制度などの農村固有の問題の解決をはかろうとしているのである。閣僚調整会議(CCC-IRDP)の構成は、農業省、公共事業省、大蔵省、大統領府、国家経済開発庁、天然資源省、地方政府・コミュニティ開発省および農地改革省からなり、議長は農業大臣が任命されている。この閣僚調整会議が、農村総合開発に関する主要な意志決定を行ない、対象地域を選定する。各関連省庁の事務次官からなる執行委員会がこの下におかれ、日常業務を行なう事務局が補佐している。実際には、閣僚調整会議や執行委員会の開催回数が少ないので、事務局の果す役割が大きい。プロジェクト地域の選定は、次の基準で行なわれる。

- 1) 小作比率の高い地域。
- 2) 多部門にわたって開発の余地が大きい低開発地域。
- 3) 世帯当りの平均所得が、年間2,500ペソ未満の地域。
- 4) 急速な開発が可能な地域。
- 5) 相対的に少額の投資で大きな便益が期待できる地域。

総合農村開発が実施される分野としては、生産、所得、雇用、資源などの経済開発、人口、教育、健康、文化などの社会開発、土地、輸送手段、灌漑施設、住宅建設、生態系などの物的 Physical な開発ならびに諸機関の調整、住民参加、分権化などの政治・制度開発の4分野が想定されている。

現在実施中のプロジェクトは、ミンドロ、ビコール、カガヤン、サマールの4地域であり、いずれも世界銀行などの国際金融機関もしくは外国政府の借款を得ている。なかでもビコール川流域開発計画 Bicol River Basin Development Program は、最初に手がけられたもので

あり、その経験を参照しながら他域での農村総合開発の実施計画が立てられる手本となっているので、その概要を記しておこう。1973年にビコール川流域会議 Bical River Council が設立され、事業主体となっていたが、1976年4月の大統領第926号で、現在の計画に改編された。

計画地域は、ルソン島の南端に位置し、31.2万ヘクタール面積に、140万の農村人口をもっている。年間中位家計所得は1971年で1874ペソで、マニラ首都圏の約3分の1にすぎない。所得分配の不平等は著しく、地域世帯の90%が、全所得の半分を占めているだけである。

所得水準の向上、所得の公平な分配、食糧自給の確保、雇用機会の創出などの中間的な目標のために、各種のプロジェクトが立案されている。このプロジェクトの閣僚調整官 Cabinet Coordinator は、公共事業相である。外国政府・国際機関から援助を引出すため、優先プロジェクトを決め、一括援助方式を採用している。現在、この計画に参画している機関は、アメリカ国際開発局 USAID、アジア開発銀行 ADB、世界銀行 IRDB、ドイツ政府がある。USAID は最も早くこの計画に加わり、フィリピンでもこの地域に最も力を注いでいる。域内に事務所を持ち、5人の専門家を常駐させている。

この計画で実施されている事業を紹介すると次のとおりである。

- 1) パイロット基盤整備(2,500ヘクタール)。
- 2) パイロット畜産事業。
- 3) 耕種農業生産(水稻、飼料作物、野菜)。
- 4) コンパクト・ファームによる農民組織化。
- 5) 水資源開発事業。
- 6) 土地利用計画事業。
- 7) 地勢図作成事業。
- 8) 水文・気象観測事業。
- 9) 水収支調査。
- 10) 農業関連産業のフィージビリティ調査。
- 11) 輸送フィージビリティ調査。
- 12) 社会経済調査。
- 13) 農家水管理合理化事業。

ビコール川流域開発計画の特徴は、各種の調査が詳細に行なわれた点にある。とくに社会経済調査は USAID が、この地域開発のために行なった最初の援助プロジェクトであり、アテネオ大学フィリピン文化研究所に委託したものである。この調査の結果、開発計画の社会的公正を判断する基準として、5つの規範が示されている。

第1に、開発計画はビコール川流域住民の最貧困層に恩恵をもたらすものでなければならぬ

い。第2に、計画の構想は貧困住民の必要から出たものでなければならない。第3に、貧困グループに便益をもたらすため、地域住民の参加がなければならない。第4に、計画はしいたげられた人達に受入れられるものでなければならない。第5に、以上の第2と第3の規範が実行できなければ、専門家が貧困住民の基本的必要であると認める便益を提供しなければならない。このような社会経済調査をつみかさねることによって、農村総合開発の基本戦略が形成されつつあることに注目すべきであろう。

## (2) プロジェクトの立案と実施

農村総合開発の立案と実施は、3つの段階に分けて考えられている。第1段階では、個別のプロジェクトや部門別のプロジェクトがまず、実施機関によって立案され、相互に調整され、総合化がはかれる。この場合、立案過程で調整をはかるのが、国家経済開発庁である。しかし、実施過程は個別的行なわれる。

第2段階では、農村総合開発が実施される地域単位に、プロジェクト事務所が設置され、ここで予算案の作成まで含めて総合化が行なわれ、重要な問題は閣僚調整会議で各省庁間の調整がはかれる。実施過程もプロジェクト事務所で情報の交換、連絡調整が行なわれる。しかし、個々の事業についての人員の配置や資材の供給は、それぞれの実施機関で行なわれる。実施機関の末端の部局は、それぞれの省庁の指示に従う体制であるため、たて割り行政が継続されている。フィリピンの現状はこの第2段階にあるといわれている。

第3段階では、立案と実施の双方において計画地域単位の統合化が完成する。主要な事項の決定が、各地域の農村総合開発事務所で行なえるよう、分権化がすすめられる。この段階まで総合化が進展し、必要なことは地域で決定し、人員や資金も地域の開発主体に委譲されるようになれば、農村総合開発という概念よりも、地域総合開発 Integrated Area Development という概念の方がふさわしいかもしれない、という意見もあった。農村総合開発閣僚調整会議 (CCC-IRDP) の事務局長 Managing Director of the Secretariat の P. N. Prado 氏によれば、近く農村総合開発プロジェクトの立案と実施過程の全面的な検討とその評価を行なうことを検討しているそうである。

農村総合開発の実施にたずさわっている人たちに、実施上の問題点をたずねると、おおむね次のような点が指摘された。

1) データー不足のため、プロジェクトの実施が計画通りにすすまない。

2) 各事業を担当する実施官庁の事務がとどこおりがちで、実施が遅れたり、総合調整の実があがらない。

3) 外国からの資金援助に依存しているので、そのための交渉や計画変更の承認等で、十分な相互理解が得られないと、事業が自国の方針だけで進められない。

4) 地域住民の自発的な参加を得ることが困難であり、どうしても官庁主導型になってしまふ。

### (3) 関係行政機関の役割

農村総合開発が政策として取り上げられる段階で最も重要な役割を果たすのは、国家経済開発庁(NEDA)である。NEDAの地方事務所 Regional Office が、1973/74年に数州をひとまとめにした地方を単位に設置され、ここで農村総合開発の可能性がさまざまな側面から検討され、原案が準備される。農村総合開発にふさわしい事業かどうかの選定は、第1に経済的な効率性、第2に社会的な公正、第3に所得分配の平等という観点から行なわれる。この地方事務所は中央のNEDAと異なり、その地方での総合的な調整機能を与えられていない。農村総合開発プロジェクト事務所よりは広い地域をカバーしていて、両者は相補的な関係にある。計画技術に熟達した人材を地方事務所に配置することと、権限を大幅に地方に委譲する分権化 Decentralization あるいは地域化 Regionalization が強く要望されている。

フィリピンの官制は、インドネシア同様各省庁の独立性が高く、官庁間の格差も大きい。また、重要な役割を果たすことを期待されて設立されたものの、状況の変化にともないほとんど機能なくなると、同じ目的をもつ別の機関が設立され、既成の機関と併存することがある。カガヤン地方の開発に即してみれば、中部ルソン-カガヤン狭谷開発公団 Central Luzon - Cagayan Valley Development Authority がその例であり、現在の農村総合開発にはほとんど貢献していない。

農村総合開発の実施を所管する行政機関のなかで、最も大きな力をもち、重要な事業を行なっているのは、国家灌漑庁 National Irrigation Administration である。これは公共事業省の外局であり、1974年から事業規模を年々拡大するとともに、海外からの借款を直接受け入れる権限を与えられた。大規模な多目的ダムの建設から、農村の小規模共同灌漑施設の改修事業まで行なっている。農村総合開発にとっては、末端の水利施設とその維持管理が重要であるため、国家灌漑庁の役割は大きい。

小規模共同灌漑施設の建設や改修は、国家灌漑庁の地方事務所もしくは、その附属機関である管農システム開発公社 Farm System Development Corporation で行なわれる。この場合、受益農民の自発的な組織化が前提とされている点は注目すべきである。施設の完成後、共同水利組合 Communal Irrigators' Association に移管され、維持管理は受益農家の共同作業で行なうことになっている。建設費は、1年間すえおき、25年の年賦で償還する契約になっている。建設費の10%は補助金で返済の必要なく、70%は無利子、20%については年利6%の利子を払う条件である。

国家灌漑庁とならんで重要な行政機関は、農業省 Department of Agriculture である。同

省は、信用事業と普及事業とをワンセットにした「マサガナ99」Masagana 99を推進し、食糧増産に力を入れている。さらに、独立の行政機関である農業信用庁 Agricultural Credit Administration と協力して、信用事業を媒介にして農民を協同組合に組織する努力をしている。1971年には、米の自給を達成するなどの成果をあげているが、「マサガナ99」に投入された資金の返済率は年々低下しつつあり、この事業も頭打ちになったとみられている。現在の農協組織は、インドネシアと同様、共同借金組合的な性格が強く、公的な資金が枯渇すると機能を停止しがちである。

このほか、農村総合開発閣僚調整会議に加わっている各省庁は、それぞれの分野で農村総合開発政策の実施を担当しているが、中央政府の決定を実行するにすぎず、その役割はあまり重要とはいえない。地方自治体の役割も、本来ならば非常に大きいはずであるが、戒厳令下で自治体の選挙も停止されたままであり、上意下達の機関となり、住民の利害を代弁する役割を失っている。

#### (4) 農村社会と農民組織

農地改革は戒厳令下のマルコス政権にとって最大の政治課題として取組まれた。この改革は35.2万人の小作農と65.6万haの農地を対象としているので、農村社会に少なからぬインパクトを与えられると思われる。しかし、所期の目的どおり完遂されるかどうか疑問がある、とみる人もいてまだ評価を下すことができない。農地改革の対象となり、土地委譲証書が発給された後には、土地銀行 Land Bank of the Philippines が小作農に代って、土地代金を旧地主に支払うことになっている。さらに、小作農は土地銀行との間で地代の貸借契約を結ぶわけであるが、そのためには「サマハン・ナヨン」Samahan Nayong と呼ばれる協同組合組織のメンバーでなければならない。このように農地改革もまた、農民の組織化と結びつけて実施されようとしているのである。

この「サマハン・ナヨン」は、地方政府・コミュニティ開発省の所管で、村落レベルでの農業協同組合作りをめざしている。農村の近隣組織や血縁関係などを基礎に「セルダ」Selda という互助組織を作り、その参加者に一定の訓練をほどこして、永続性のある農業協同組合を組織しようとする目的をもっている。同じような方向で、農業協同組合組織をめざしているものに、農業信用庁所管の「コンパクト農家組合」Compact Farms がある。これも、約20～30戸の農家を基礎組織として、共同作業、信用供与、共同出荷、改良技術の普及などを行なおうとする試みである。

「サマハン・ナヨン」にせよ「コンパクト農家組合」にせよ、広域におよぶ多目的の協同組合に至るプロセスとして、小規模の村落集団を組織しようとするものであり、農村社会における伝統的な互助精神や相互扶助の慣行を活用する方法をとっている。しかし、共同水利組合の

ような、共通の物的な基盤を欠いているため、その組織化は進展していないようである。

農村社会における商品経済の浸透が、急速に進み、共同体的な諸関係が解体しつくされれば、このような形での新しい組織の導入が容易になるかも知れない。しかし、非市場的な相互依存の慣行によって、農村社会の主たる問題が処理されているうちは、新しい組織の必要があまり感じられないものと思われる。その意味で、現段階のフィリピン農村は、緑の革命の進展とともに、非市場経済から市場経済への過渡期にあるといえよう。ただ、農村総合開発の対象地域となる。いわゆる後進性の強い地域では、このような協同組合組織の導入には、なお担当の年月を要するのではなからうか。

フィリピンの農村社会と農民組織について考える場合、留意しなければならない大きな問題は、農村労働者と分益小作人の経済条件である。農地改革の対象からはずれるこれらの住民は、農村人口の過半数を占め、市場経済の発達とともに、生活条件の悪化に耐えねばならない階層である。経済的には最下層に位置し、改良技術の導入による恩恵もほとんど受けることがない。このような最下層の住民こそ、農村総合開発の主要な対象であるとともに、その成否を決める重要な担い手でもあるとみなされている。

独立後、さまざまな形で試みられてきた農民の組織化の諸政策は、この階層の村民を考慮の外においていた。「サマハン・ナヨン」、「コンパクト農家組合」だけでなく、共同水利組合の場合も、その主要な組合員は自作農である。下層農民や農業労働者の能動的な参加を期待できるしくみになっていない。農村社会における最下層住民の生活の向上を、当事者の主体的な参加にもとづいて実現しようとする、農村総合開発の本来の趣旨からいえば、この問題は看過できないであろう。インドネシアの場合と同様に、このような農村社会の下層住民を開発のために有効に動員する方策はまだ提示されていない。将来、農村総合開発が、国民の福祉の向上を実現する手段として、重要性を増すにしたがって、下層住民の参加と組織化をいかにして達成するかは、より現実的な課題として解決をせまられるものと思われる。

## 5. カガヤン地域の事例研究

### (1) 地域の概況

7,000余の島からなるフィリピン共和国の最大の島、ルソン島における最大の川がカガヤン川である。

カガヤン川はルソン島北東部を南北に流れ、全長約352Km、流域面積は25,600Km<sup>2</sup>で、ルソン島面積の約25%を占める。源をヌエバ・ビスカヤ州の山中に発し、イラガン、ツゲガラオを通りカガヤン州を縦断して、アバリでバブヤン水道にそそぐ。流域は東をシェラマドレ山脈、西をカラバロ山脈に挟まれたカガヤン溪谷平野となっている。このカガヤン溪谷平野はフィリ



ピン諸島における米産のひとつの中心をなしている。

流域の北半分を占めるカガヤン州は、その名をカガヤン川に由来しており、州都ツゲガラオを南端に含み、南をイサペラ州、南西をカリンガ州、西をアバヤオ州とわずかにイロコスノルテ州に接している。

フィリピンで6番目の大きな州で面積9,000Km<sup>2</sup>、人口約64万人。合計29の郡又は特別市のうち7つが電力を供給されている。鉄道は敷設されておらず、日比友好道路が幹線道路として州を南北に走っている。

農業生産物としては、米・とうもろこし・落花生・サトウキビ・根菜類・果物・野菜があり、タバコは特に良質とされている。森林からは良質の材木、籐、竹が採られている。また、国内のカラバオの大半がこの州にいることから、「カラバオ」州とも呼ばれる。海浜のカガヤン川およびその無数の支流からは魚介類が四季にわたって得られる。

住民はいくつかの種族からなりたっているが、山地に住むネグリト族などを除けば、現在ではあまり大きな違いはないといえよう。16世紀からスペインに統治され、19世紀終りから半世紀間アメリカの統治を受けたため、物質文化においてはその影響が大きい。民家・教会などにも、そうした影響はみられる、第2次世界大戦中、日米両軍と主戦場になった。

## (2) 農村開発計画と日本の協力

1973年7月に設立されたCCC・IRDP(I-4参照)は、農村開発プロジェクト対象4地区のうちの一つカガヤン溪谷地域の開発計画について、同年9月我国に対して協力を要請した。

その後1974年8月、日本の海外協力事業団(JICA)により10人の専門家からなる総合開発計画調査団が派遣された。3週間にわたり地域全体をめぐる資料収集および診断調査が合同で行なわれた。この合同調査団は、このカガヤン地域を<総合農村/農業プロジェクト>により開発すべきである、と勧告した。

この調査を行ない、実施の妥当性を研究するために、専門部局による特別編成チームが組織された。このチームは、中央・地方を問わずに集められた該当する部局から成り立っている。構成部局は、農業省、国家灌漑庁、道路省、公共事業省、農地改革省、地方自治村落開発省、植物産業界、国家電化庁、農業普及局、カガヤン州政府である。このグループは、その後引き続き行なわれた派遣調査団に活用された。

1975年5月に、農業総合開発調査団が派遣され、プロジェクト対象地域を決定し、第1回目のフィージビリティ調査のお膳立てを行なった。調査団は、カガヤン州のイグイグ、アムルン、アルカラ、カマラニウガン、ラロ、アバリ、ブゲイの13,200haの水田の灌漑計画を策定した。また、ガタラン、カマラニウガン、ラロ、ブゲイ、アバリにおける農村電化計画も策定

した。これらは第5次円借款（資本協力）に組み込まれることになった。

一方、農業技術の開発は、JICAによる技術協力計画により策定された。この地域において技術を開発するために、イグイグに農業パイロットセンター（APC）を設立することが提案され、同時に先導普及地区（LEA）がイグイグとアムルン—アルカラの2個処に指定された。

1975年10月に、農業開発協力調査団が派遣され、インフラストラクチュアと農業と社会開発に関する第1回目のフィージビリティ調査を行なった。これにより、ポンプ場・灌漑排水水路・展示圃場・農業パイロットセンター（APC）を設置する個処が策定された。また、インフラストラクチュアの基本設計に必要なデータも集められた。

1976年2月には、農業開発協力実施設計調査団が派遣され、最終的なフィージビリティ調査が行なわれた。このときには、灌漑計画のための水路・ポンプ・構造物・その他の末端施設の実実施設計と地方電化システムの設計および材料仕様書とが、作成された。また、APCの設計および材料仕様も考慮された。同時に1976年2月27日、CIADP（カガヤン農業総合開発プロジェクト・チーム）とJICAとの間で、このプロジェクトの第1段階として農業パイロットセンターを実施することをとりきめたR/Dが調印された。

1976年7月、3名からなる査定調査団が、日本の海外経済協力基金（OECE）から派遣された。このチームは、技術上、経済上、財政上の観点から、このプロジェクトを評価した。プロジェクト地区を訪れ、地方行政当局者や農民に会見し、プロジェクト設計に必要なデータを手に入れた。次いで1976年10月、JICAの3名からなる諮問調査団が派遣された。彼等は農業パイロットセンタープロジェクト実施計画を再調査し、設計、土地、設備について必要事項を決定した。

最終的に、1977年3月31日、外務大臣カルロス・P・ラムロと日本大使代理マコト・タニグチとの間で、インフラストラクチュアに関する第5次円借款の覚え書交換がなされた。続いて1977年4月28日には、OECE専務理事タミオ・コーラとフィリピン全権特命大使ロベルト・S・ベネディクトとの間で、借款協定（PH-P14）が調印された。この協定は、調整や実行の機関や手続きとか備品の入札や調達の方法といった特殊事項や、必要となる設備供給について、取り決めがなされている。

1977年8月30日、最終的に大統領令（PD）第1189が記名調印された。このPDは、その中で特に、当プロジェクトの効果的な計画、実施に対する政策を公式化し、内閣調整委員会・プロジェクトディレクター・プロジェクトオフィス・実施省庁の実権と機能を規定している。

カガヤン州住民の生活向上という目標を達成する第一歩として、CIADPプロジェクトはまず、次の3点を試みている。

- ①より高い技術をもたせ、生産性を向上させるために、灌漑諸施設を建設する。

②灌漑施設を稼働させ、小規模農産加工業を引き起こし、新たな就業機会を創出するために、動力供給システムを装備する。

③農耕システムの改良や、農耕資源の効果的利用に対する、技術上の援助を与える。

現在進行中のプロジェクトは次のとおりである。

#### ①灌漑プロジェクト

このプロジェクトの対象地区は4つあり、灌漑受益面積の合計は13,200 *ka*である。内訳は、イグイグ600 *ka*、アルカラ—アムルン1,400 *ka*、ラロ1,200 *ka*、下流地区(カマラニウガン、ブゲイ、アバリ)10,000 *ka*。

着手されている事業は、灌漑排水路、構造物、農業道路、末端ポンプ施設などの建設である。総工費は256,572,000ペソで、自己財源から123,317,000ペソ、海外基金(OECF)から133,255,000ペソである。

前2地区は1979年末までに完成し、他は1982年末までに完了する予定である。

#### ②電力供給プロジェクト

このプロジェクトの対象地区は5つの郡(ガタラン、ラロ、カマラニウガン、ブゲイ、アバリ)にわたっており、第2カガヤン電力会社(CAGELCO II)により配電される。これは、借款協定に明記されているインフラストラクチャ開発の一部である。海外資金は20,140,500ペソで、自己資金が8,339,500ペソである。

#### ③付加的なインフラストラクチャ・プロジェクト

灌漑や地方電化のコンポーネントの他に、いくつかのプロジェクトが策定されている。それは、CIADP地域内バランガイ道路の改修・建設およびポンプ池の洪水調節、侵食防止構造物の建設である。

このプロジェクトに必要な財源や実施計画は、国家灌漑庁・国家電化庁の施設建設のそれと調和がとれるように、準備されている。

#### ④農業パイロットセンター・プロジェクト

このプロジェクトは、10 *ka*の農業パイロットセンター(在イグイグ)と、2個所に設けられる農業展示圃(イグイグ60 *ka*、アルカラ—アムルン240 *ka*)よりなる。これは、訓練と圃場展示により技術能力を向上させることと、近代農業技術や労力の効果的な投入により生産高を増大させることを、目指している。このプロジェクトは、JICAを通した日本政府の技術協力計画により、進められている。

#### ⑤農業パイロットファーム・プロジェクト

68 *ka*のパイロットファームが、イグイグに策定されている。灌漑施設は国家灌漑庁により供与されるが、圃場の援助と技術開発の協力は、社会農業関係諸機関により行なわれる。

このプロジェクトは、農民が資源の効率的な利用に向かって慣れるように、また、1979年

後期に湛水する前に技術導入を高めるのに展示圃場として役立つように、意図されている。

先立って行なうべきことは、①パイロットファームにおける農民／耕作者の包括的な水準を示す社会・経済学的調査の完了。②すべての圃場有地の土壌のサンプリングと分析。③コンパクト・ファーム（農業集団）の組織づくり。④パイロットファーム・プロジェクトとコンパクト・ファームの情報宣伝。⑤農民の技術訓練。

この活動の調整と協力の成果をあげるために、関係諸機関は、社会経済学的調査、土壌サンプリング、コンパクト・ファームの組織づくり、宣伝、技術訓練などについて技術援助を行なった。

ところで、これまで述べたのは、カガヤン州内に展開されている CIADP に限っているが、カガヤン川渓谷地域には、これまでこの他に、いくつかの開発プロジェクトが実施されている。すなわち、幹線道路である日比友好道路、中部ルソンの電力を同地域に供給する送電線計画（円借款、1979年完成予定）、左岸では、支流マガット川のマガット灌漑計画（アジア開発銀行）、チョコ川灌漑計画ならびに道路計画（世界銀行）、電化組合設置と配電網整備を含む電化計画（USAID）、農村の協同組合組織育成を目的とする協同組合計画（カナダ）など、新旧いずれも現在進行中のプロジェクトであり、その他、フィリピン独自の港湾建設や灌漑計画、フィーダー道路（バランガイ道路）等も数多い。

### (3) 住民参加と地方行政

農地改革が行なわれはじめてから5年経過した今日、まだ自作農は少ない段階であるが、土地移転証書を授与された小作農がはたして15年間に地価を支払いきれるかどうかは、疑問である。

自作農となったことにより、小作農のときには殆ど取り立てられることのなかった家屋税や所得税がきびしく徴収されるようになり、土地税や水利費を負担しなければならなくなる。さらに、問題になるのはサマハン・ナヨン（農民組合）加入による負担の増大である。これは大統領令 7627 により義務づけられており、貯蓄・資本蓄積・教育などのグループ活動をとらなければならない。

サマハン・ナヨンは、ひとつのバランガイに1つまたは数組つくられている。カガヤンでは少なくとも25は存在するが、まだまだ少ない。

会員になる前段階の教育を行なっているのが現状である。8課目の教育のあと組織をつくり、発展させ、登録ということになるわけであるが、将来の見通しは立たない。

こうした行政的な農地改革に無関係の既存のものとして、バヤニハンといわれる伝統的な相互援助の慣習がある。これにより、農業、大工仕事、葬式などを行なっているが、その協力領域は近隣程度の狭さで、また、バランガイの領域とも一致していない。

また、灌漑を行なう際の水利組合としては、相互協力システム（団体営）と政策的システム（国営）の2種類がある。団体営システムには、自作農・自小作農・小作農いずれも加入できる。

地方行政のかかわり方を次にみてみよう。カガヤン農業総合開発プロジェクトの準備段階では、農業省におかれた CIADP の少数スタッフが、中央で業務を行なってきたが、現在、州都ツゲガラオの CIADP 事務所、カマラニウガンの国家灌漑庁 CIADP 事務所・国家経済企画庁事務所などに13の省庁の部局が集まっており、さらに州行政府もこれに協力している。州政府としては、地元代表として国策に対し云々するより、郡長やバランガイ・リーダーとの意見交換が多い、ということである。

#### （4）農村総合開発実施上の問題点

フィリピンでは CCC-IRDP により提唱された農村総合開発は、用語としては農業総合開発とコンポーネントの違いによって分けられている。カガヤンの場合農業総合開発と名づけられているが、内容的には、農村総合開発と考えて差し支えないと思われる。

##### 1) 国内行政上の問題点

中央の担当者によれば、農村総合開発は、まだ、一貫性もなく、手本もなく、基準もなく、判断規準もない、といった「ないないづくし」の段階である。現行のプロジェクトの進行過程・成果がそのまま、手本・基準・判断材料になるのだという考えである。

具体的な問題点の第1は、調整機能についてである。カガヤンにおける CIADP の人員配置においては、ヨコの連携がかなり実現されにくい状況にある。

実行レベルにおいてもフィリピンの行政組織は、かなりタテ型志向であり、ひとつの省庁中においてさえ、部局間のヨコの連携はうまく行なわれていない。CIADP 事務所において、寄せ集めの人材をいかにうまくまとめて機能させるかは、大きな問題といえよう。

CIADP とカガヤン地域内の他のプロジェクトとの関連も、問題をもっている。すなわち地域内では、前記のようなプロジェクトが進行中であるが、これから相互のタテ（時系列、各プロジェクトの進展度）とヨコ（国・地域・現場、省庁間）の調整が、それらのさらに上位の事業（土地改革、マサガナ60、農民信用等）との関連をも含めて、必ずしも明確ではないからである。

こうしたことも含めて、中央では、開発の実施を、どのようにして行なうかは、大問題である。

戒厳令下の大統領令第1で、中央各部門の地方への分散或いは支局設置を謳っているように、プロジェクト実施の段階でも、集中か分散かという理念論は行なわれている。現実には、分散を目指して地方政府・地区の既存の組織を活性化することを考えはじめた段階である。蛇足な

がら、国家経済企画庁（NEDA）設置による計画・実施機能の一本化は、当事者により、「Re-centralization」と表現されていた。

## ii) 対象地域の問題点

農村地域の発展基盤が、まだ未成熟であり、開発に対して住民が受動的に判断する点はインドネシアと同様とってよからう。

資金繰りの困難さ、就業機会の少なさなどといった点も、東南アジアでは一般である。

既存の組織や習慣については、それがあつたために開発がうまくいくという例は少ないが、現状ですぐに開発に結びつくのは、団体営の水利組合だけである。少規模ポンプ灌漑地域で、サマハンナヨンには加入していないが、水利組合を成功させた例はめづらしくない。

実権の分散の他に、計画を推進するにあつて、末端組織の実態調査、土地所有の実状把握、集落内における既存の指導勢力の再評価などは、現実になつてきている。

地域の特性を活かし、自発的な計画を進める、といった。地域重視の方向（Regionalization）は、現在中央で喧伝されるのとは裏腹に、計画主体が地域の実態を把握できずにいる状況を如実に反映している。

むしろ Regionalization という概念は、方向づけ以上のものは含んでいない。中央でも地方でも、Regionalism という言葉は敢えて使われていない。Regionalization の行きつく先が Regionalism であるかどうか、その予測はまったく不可能であると云つてよい。

## iii) 協力体制について

3.-(4)-iii), 第Ⅳ部等に記されている技術協力に関する問題点は割愛させていただくので各項を参照されたい。

カガヤンにおいては、技術協力と資本協力のリンクが、かなりうまくいった例といえよう。その経緯は2に詳しい。日本側は、技術、資本両面において、約束を時期的にも内容的にも忠実に果たしてきた。

これに対して国内予算の支払いが遅れたことは一番の問題といえよう。

協力当初、CIADP 事務所が仮小屋で、資料も少なかった時期に、現地の生活に親しむ機会を多くもてたことが、その後の比較的スムーズな進展に大きく寄与しているといわれた岩崎氏の言葉は、すべてを語っているように思われた。

## 6 今後の研究に残された問題

今回の事例研究のために行なつた現地基礎調査は、現地観察3日間、残り17日間は、中央および地方行政機関における聞き込み及び資料収集にあてられた。現地観察期間が短か過ぎたため、事例研究における落ちこぼれ、誤解も少なくないと思われるが、以て諒とされたい。

以下、細かい問題は省略し、重要と思われる点を順不同に列記したい。

- 農村総合開発の計画手法に関しては、ケーススタディを一般化することは危険である。地域の開発、発展は同じ階段を上がるように段階的な経路をたどるものではないからである。対象地域ごとに、詳しい現地調査が各国・各地域ごとに必要である。
- 農村総合開発を対象地域の空間的大ききで分類すると、広域構想計画的なもの、集落整備的なものと大別できる。前者の場合には、地域間のバランスが計画のポイントであり、後者の場合には、我国の体験の応用、反省を含めて、新たな視点が必要となろう。
- 農村総合開発を、農村内部の生産、生活すべてを有機的に考えてその推進を住民に任せる、という基本に立ち戻って考えると、集落整備という側面が、あらゆる農村総合開発に含まれていると云えよう。

今後の研究に残された問題のうち、集落整備に対する考え方の規準づくりは、ひとつのポイントであろう。

- 集落内部のモノとモノとの関係、モノとヒトとの関係を浮き彫りにすることができれば、すなわち個と全体との関わりを見つければ、開発計画において、部分的な改変が何をどのように変えていくか推測できよう。
- 以上を要するに、今後の研究に残された問題は、「短期ではない」「現地」調査を積み重ねていくことにより明らかにすることができよう、ということである。

## 第Ⅱ部 農村総合開発の基礎理念と計画内容

### 1. 国別および機関別にみた農村総合開発の概要（事例調査）

#### (1) はしがき

農村総合開発（Integrated Rural Development）という表現は広い現象を指し、漠然とした内容を含んでおり、明確な定義や解釈は未だ確立していないように思われる。このあいまいさは次の3つの側面で区分することができる。まず第1の面は農業という表現にある。つまり産業としての農業と生活の場としての機能も含んだ農村という地域空間を指していたり、また別の視点に立って地域計画との関連からみてある特定地域を指していることがある。第2の面は開発という表現であって、新しい農地造成（開拓、開墾、干拓など）、農村建設などを指している場合から、農村の生活・社会環境条件の改善ないし整備といった内容も含んでいる場合がある。第3に総合のもつ意味でのちがひがある。つまり地域間、産業間、他地域の住民との経済的、社会的関連を取扱っている場合を指していることもあるし、開発を担当する機関での組織や機能運営を総合するという意味で利用されていることもある。このほか、開発を目指す対象地域での改革・改善を、技術的、経済的、社会的にも、さらに生活集団としても総合的にとらえてゆくという意味で総合という表現を使うこともある。

以上のような広い現象を指すのに用いられている農村総合開発の計画概要とそこに流れる理念をまとめることは容易なことではないが、与えられた期間に入手できた資料を対象としその中で読みとれた開発の基本理念と計画内容に限定してそれらの大略をまとめる（詳細は次年度に予定している）。なお農業あるいは灌漑についての開発計画であるが、その計画に農村総合開発計画としての概念をとり込んでいる場合には対象としてとりあげている。

#### (2) FAOの農村総合開発<sup>1)</sup>

FAO第11回アジア極東地域総会（1972年10月、ニューデリー）で事務局長パーマは、農業成長と農村開発の社会的側面について注意を喚起し、緑の革命は貧しい農民よりも、大規模土地所有の農民に対して利益をもたらす傾向にあったことを認め、農村社会を改善すること、そのためのアジア農業改革・農村開発センターを設置する構想を提案している。

またFAO第12回地域総会（1974年9月、東京）においてはFAO次長ジャクソンが農村開発の広範囲な総合アプローチを強調し、更に総会で地域事務局長ウマリは、小農のニーズ、組織及び参加の方向に注視し、その組織化と開発過程への参加を発動させ得る社会・文化的諸力と実務的方法論を中心課題として検討し、農村開発戦略の方向づけが重要であることを強調した。



この外、FAO第12回地域総会技術委員会では「農業及び農村開発の総合アプローチ」についての討議がおこなわれ、農村開発は、農業開発とともに始まる不可分かつ連続的過程であること。これが成功するためには、農業開発を越えて国全般の社会政治経済制度に及ぶものでなければならない。農村開発は、権力構造の変化を要求し、農村の形態転換をすら意味するということがのべられている。そして農村開発の総合アプローチ戦略を明示した。この戦略は持続的農村開発が達成できるのは最下層の低所得労働者及び家族を含む農村民自体を関与させる総合措置以外にはないとしている。そしてその総合一体化には2つの基本面があること、すなわち農村開発計画を全般の国家開発計画内へ完全に一体化する必要があること、相互に関連する重要な社会、政治、経済、栄養及び技術的要因のすべてを総合した形で考慮する必要があることを指適している。

このようなFAO地域総会の活動に関連する活動としては次のような専門家会議がおこなわれている。

1972年6月末にローマで開かれたFAO/SIDA（スウェーデン国際局）合同シンポジウムは総合農村開発のための農業制度について地域セミナーを組織するよう勧告し、この勧告に従い、SIDAとドイツの国際開発財団の協力を得て、農村総合開発の政策と制度についての専門家協議が1975-76年の間にアジア、アフリカ、ラテンアメリカで連続的に開催され、それを世界会議（1977年ベルリン）と世界農業改革及び農村開発会議（1978年）でまとめようという構想であった。

1) 農村総合開発政策と制度についての専門家会議が1975年10月にスリランカのコロンプ（スウェーデン、トラストファンドによる）でおこなわれ、地域5カ国と専門機関5所から20名が参加し、別にオブザーバーが12名参加した。ここでは農村総合開発（Integrated Rural Development - IRD）の概念として、2つの面、目的としてのIRD、手段としてのIRDが注目された。目的としてのIRDは2つの意味で総合的性格をもつものと考えられる。つまり(1)多数の目的を総合しようとする、(2)IRDは低所得者層（特に小農）を農村社会のその他の層と合体させる（生産過程へ参加させ開発の利益にあずかせようとする目的をもつということであった。手段としてのIRDは運用戦略の統合を意味し、いくつかの農村開発計画と農村制度は相互に補強し合い相互に高度の補完性をもつことから、これらの空間的配置と時間の前後配置をうまく配列することによりその効果を高めることができる。今までのIRDの主たる要素である農業増産、大衆参加、所得公正分配などといったことは国の開発戦略の主要素と考えられて何かの形で追求されてきているが、過去のアプローチではそれらが個々に追求され、相互関係が把握されていなかった欠点があった。開発担当機関に計画についての広範な権限と責任をもたせる方法とか、地域開発のアプローチなどが必要な構成要素であって、それらの機能の調整が重要であることも確認されている。

2) 農村総合開発政策と制度についての専門家会議は1975年12月にインドネシアのジャカルタ(西ドイツ、トラストファンドによる)でおこなわれた。

ここではIRDの一般目的は、農村人特にその貧窮層のエネルギーを目覚めさせて、その潜在能力を意識させ、自分達と社会全体のために生活の質を向上する方向へ、自らを啓発し、組織し、支配する能力と実践力とを増大することにあるとした。その運用上の目的は(1)農村部門の生産力を、各種の生産要素、特に人的資源をより効率的に利用して引上げること、(2)公平な所得分配を保証し、より多くの雇用機会を与えること、(3)農村地区により良い社会・経済・物的下部構造を設けて、農村民の多数をその利便に与らせること、(4)農村民を意志決定と地域社会活動により広く参加させるなど、政治的・行政的能力を増大する、といったことが勧告された。

IRDの概念は農業開発や地域社会開発の単独の概念よりは広いとされ、国内の各所得層の社会・経済的一体化を果たすことを計って作成された体系的・多部門間のプログラムであること、したがってIRDはすべての部門別アプローチよりも更に進んだものであり、各種の構造改革を必要とするし、開発の各レベルへの住民の関与も必要とすることが主張されている。またIRDプログラムを実施するには、それを支持する一貫した制度のわくが必要であって、特に農業改革、価格、信用政策、販売組織、所得政策、協同組合政策等、教育・訓練政策等々との関連が重視される。

3) 1976年2月にローマでおこなわれたアフリカ諸国(スエーデン、トラストファンドによる)を中心としておこなった専門家協議ではFAOの活動についての具体的な提言という色彩が強く、FAOの活動で農村総合開発問題解決のための援助に力点がおかれるべきこと、試験地型のプロジェクトをつくって、プロジェクト設計の任に当たる国及び国際機関によって十分検討されるべきことが提案された。

注1) 参照文献：国際食糧農業協会『総合農村開発』季報第9号 1977年2月。

『世界の農林水産』— 資料と情報 — №4 FAO協会 1977年4月。

### (3) ESCAP(アジア太平洋経済社会委員会)の農村総合開発<sup>1)</sup>

#### i) 農村総合開発計画について

1976年3月の第32回ESCAP総会では、小農を中心とした農村総合開発が中心のテーマとなり、総会は「ESCAP事務局長に対し、各国機関との協力の下に、農村開発および農地改革に関する詳細な事業計画を作成し、政府間専門家会議の開催等を含む必要な措置を講ずること、ならびにこれらに関して進捗状況を第33回総会に報告することを要請する」こと等を内容とする決議161を採択した。<sup>2)</sup>この決議に従って、事務局長はバンコックにある国連の諸機関の長をメンバーとする機関間委員会(Inter-Agency Committee - IAC)を組

織し、農村総合開発に関する各機関の事業の調整のための指針を作ることになった。

ESCAP第33回会期における決議(161号)に基づき、1977年にわが国の外務省国際会議場において農村総合開発政府間専門家グループ会合が開催された。参加国は域内外の先進諸国(オーストラリア、ニュージーランド、フランス、オランダ、ソ連、英国、米国)を含め19カ国、オブザーバーとして参加のイスラエルを加えると計20カ国であった。もともとこの種の構想は1973年3月、当時のFAO事務局長A.H.ブルマ博士(オランダ)が、アジア極東地域事務局長D.L.ウマリ博士(フィリピン)らを伴ない訪日した際に、わが国に対し、いわゆるマルチ・バイ協力プロジェクトとして、「FAO/日本政府協同計画」の方式で、わが国の信託基金拠出によるアジア農村総合開発センター設置構想を提案したことに始まる。

ここに作成された報告書案はバンコックで開催される次のESCAP総会に報告され、逐次実行に移されることになったのである。

## ii) 農村総合開発の理念

農村総合開発(Integrated Rural Development)にとって重要な要因として自立(Self-reliance)が強調されている。これは農村の貧困な大衆の自立と、開発計画についての意志決定と実施に彼等自身が参加し、責任を分かち合うことである。

自立ということとは、(1)農村社会で大多数を占める貧困な大衆が、国の開発政策に沿って各地域で実施される経済的、社会的な事業についての意志決定や実施について、彼等の意志が反映できるような機会をうること、(2)既存の物的、人的資源や伝統の上に築き上げられてきた経済的社会的組織を、彼等の自主性を失うことなしに、外部からの援助によって強化し、(3)在来的な技術に効果的に近代的技術を組み合わせ、資源の有効利用を図って農業の自律的發展を可能にする、といった内容をもつ。

新たな開発戦略で最も必要とされていることは、開発過程でのいろいろな事業が、その地域の人々のために外部から提供されたものでなく、彼等自身が企画したものであるようにすることである。そのためには、如何に農民を組織してゆくかが重要な問題となる。

農村社会の中には利害の異なったグループがある上、特に貧困な層が存在することから、農村開発のためには、低所得階層の人々を自身の手で自身のために組織させるように、中央政府が努力する必要がある。しかしそれが上からの企画の押し付けにならないように、企画や実施の過程で国と現地は相互に相談し合うことが肝要である。この相互の交流に重要な役割を果たすのが現地の指導者であり、婦人や青年の組織も含めた農村住民の組織の動きに対して、鋭敏に反応し、かつその責任を負える人でなければならない。

農村開発の目的は農村の人々の生活の質を向上させた生活環境を改善することである。そのためには、資源の有効利用をはかり、人々の教育、衛生、栄養、住居等に対する要求に応じて

ゆかねばならない。またその他に次のようなことが考慮されなければならない。

- (a) すべての農村労働力に広く生産的な就業の機会を提供する。
- (b) 農村の人々の潜在的な生産力を顕在化させ、彼等の仕事に満足を与える。
- (c) 農村の経済を多様化させ、農業に加え、商業的、工業的な仕事ができるようにする。
- (d) 婦人、青年を積極的に開発過程に参加させる。
- (e) 経済的社会的環境と開発との調和を考える。

開発の目的を達成するためには、このような接近の方法が重要ではあるが、同時に多くの問題に当面する。第1の問題は、多くの国で人的資源の有効な動員が必要とされているが、その実現には生産的資産の所有とか農村社会制度の運営の仕方を変えてゆかねばならないことがある。かつて資源の再分配と開発とは基本的には別のものと言われた時もあったが、資産の再分配は経済の発展を妨げるよりも、それを促進すると見られるような現象もある。各国政府が強調している土地改革や新たな農村社会制度の確立といった計画が、新たな勢を得て動き出したのは、このような点に関心が向けられるようになったからであるとみる。

第2の問題は、技術というものは農村開発にとっては外から与えられる必要な成分ではないということである。在来の技術を基礎に、在来資源を有効に利用して技術を組織的に改善して行くことが必要なのである。農村開発の概念を技術という具体的な表現をもって説明すれば、農村大衆がそれを自ら使うことによって生産力を増大させるような技術、そして農村大衆にそれを習得させるような技術政策ということになる。これは、近代的な技術の代りに安上がりの在来技術を使うということではなく、在来技術と近代的技術を組合わせ、大衆が利用でき農村社会の構造に組み込むことができ、しかも農村の恵まれない地域や社会階層の生産力の向上に役立つように設計されたものなのである。

第3の問題は農村開発は長期に亘って継続される動態的な過程であるということである。多数の分野毎の活動が、すべて適切な制度的、政治的な枠組の中で機能し合って行くことが、開発過程で中心的な役割を果たす。したがって、恒常的な雇用、生産と所得の増加、生産性の向上、教育や生活水準の向上などすべての分野に関わることになる。政府は乏しい開発資源の配分に当って、どの部門に、あるいはどの地域に、また農村の貧困層のどのグループに重点を指向すべきかの困難な問題に取り組まなければならない。すべての部門、地域、そしていろいろな低所得者のグループを包含するような計画は、開発途上諸国の現状からすれば現実的なものではない。このような部門、地域等の選択や順次総合して行く手順は、それぞれの国全体として見た場合の目標や優先順位に従って、それぞれの政府によって当然決定されるべきものである。

それぞれの国状に合わせて、中央から地方へ計画の立案実施の権限を移そうという傾向はどの国でもみられる。いくつかの国ではそのための試みがなされており、専門の人材を養成した

り、この目的に合致するように組織を改変することの必要性はよく認識されている。また政府の各専門部局で受持っている農村開発事業の総合化あるいは相互調整ができないという困難さは、いまのところ容易に解消しそうにもないし、政府機関の指導と地方での大衆の自主的な動きとうまく噛み合わせることもについても相当に時間がかかるように思われる。ともかく各国がそのような問題に熱心にまた組織的に取り組み、かつ重要な進展が見られたということについては意義があるという認識である。このようなことは、中央政府のレベルだけでなく、農村地域での各部局の活動の調整も必要である。現在では職員相互間の個別の接触によって官僚機構の硬直性を補って来ているし、ここ数年来、基礎的な社会資本関係プロジェクトの実施にあたって各部局間の効果的な調整が行なわれていることも認められる。また各国政府は、開発事業の遂行に貧困者層が積極的に参画できるように、計画作成段階や実施段階での調整機構を改善すべく取り組んでもきていることも評価している。

注1) 参照資料：『世界の農林水産』－資料と情報－ №4 FAO協会1977年4月。

2) 資料〔1〕，〔2〕，〔3〕を参照のこと。

#### (4) 世界銀行 (World Bank) の「農業開発」<sup>1)</sup>

##### i) 農村開発の目的と戦略

農村開発 (Rural Development) の目的には、資本当たりの産出と収入が恒常的に増大すること、生産的に雇用が拡大すること、成長の便益が平等に配分されることなどが含まれる。そのためには貧しい人達の生産性を増大し、彼等に対して物品とサービスを得る機会を与えることにより貧困から脱却させようとするのが大切である。だから貧困層が多くを占める農村地域の開発においては、慎重な戦略が必要である。

発展途上国において今までとられてきた戦略は、成長の便益が分配される方法を考えることが少なく、経済成長が強調され、成長そのものが貧困を解決するかのよう考えられてきた。従って伝統的な産業部門を排除し、近代的な部門を高度成長させることへの努力がなされてきた。長期的にみれば、増大する農村人口にとって経済成長、ことに非農業的近代部門の拡大は確かに好ましいが、近代部門へ偏りが強かったので農村の貧富の較差が増大したり、雇用拡大を思うように伸ばすことができなかった。

農村開発の中心となる概念を、「低所得の農村労働者と家計が、生産性と所得のたえざる増加により農村の貧困を駆逐する過程」と考える。そして現在の所得と資産を単純に再配分するよりも、産出と所得を増大させることが重要であることを強調する。実際に計画を運用する上の便宜から、農村の貧困層より対象集団を抽出し、この集団は農村開発の定義において、一般的な開発戦略の1つの要素として位置づける。選ぶ基準は最低栄養要求量と食物以外の必要費

用を充足するのに必要な所得とし、この他に発展途上国ではその国の平均所得の3分の1以下という水準も付加して扱う。対象集団は絶対的あるいは相対的な低所得でもって決定されるが、これには小土地所有者、小作人、土地を持たない者などが含まれる。

実際に設定されている目標は色々な領域にまたがっており、生産性や所得の向上目標のほか、食物、住居、教育、保健サービスについての最低レベルなどが設定されている。これらの目標を満たすためには物財、サービスの拡大、諸々の制度や政策の拡充が必要である。開発が自力で持続されるためには、対象集団の構成員が計画の組織に加わることも重要である。

農村開発計画はこのような広範囲で色々な性格の活動を含むが、地域の要求や、開発の段階における時間とか場所の条件によって内容は異なる。更に計画は時間の推移と共にその重点が移ってゆく。

農村地帯の低所得集団は、農業を生活基盤としている地域の開発計画であるから、多くの場合、農業開発に中心がおかれる。土地を持たない者に対しては雇用をうながす公共事業計画が重要である。また貧困者が生産的になるに従い、彼等の能力を更に増大させる対策が重要である。

開発の方法は国の事情によっても異なる。直接生産的活動への投資とともに、間接的な社会投資に重点がおかれる。また所得の再分配や、低所得層への予算配分を増大することによる生産拡大も効果的な方法となりうる。

## ii) 農村開発の政策と計画

### ① 政府の役割

発展途上国においては、国の政策や制度的構造と農村開発政策の間にしばしば矛盾がみられる。また農村開発事業が着手されているにも拘わらず、開発のための政策、計画、予定などを明確にしないままに運用していることが多いのは改善されるべき問題点である。

### ② 価格政策

農業開発においては農業内部での投入物・産出物の価格の間の関係や、農業と他部門との交易条件が農村地域での成長を促す効果をもつ。

政府は工業化を促進して財政収入を増加しようとする政策をとるが、このような政策は農業の要素価格を生産物価格に比べると割高とし、農民は報酬の少ない危険な革新を強いられることになる。ところが政府はともすると都市住民の生計費を下げるために農産物価格を低く保とうと努力をしがちである。一般的にみれば、投入要素に対して補助金を支出するよりも、最低価格を保証する方が費用がかかることが少なく便益も大きい。また利子補給によって一般的な形で補助をするよりも、特定の技術導入に対する補助を与える方が好ましい。

### ③ 財政政策

財政政策は国により異なるが、貧困層への財政資金の配分は概して少なく、不平等な政策が

行なわれている。

#### ④ 土地政策

農地改革をおこなうことは、土地保有や土地配分がゆがめられている場合、あるいは農村の少数の有力者が信用、市場制度を握っている場合には有効な政策である。

#### ⑤ 地域政策

農村計画のなかで非農業部門活動の立地をどうすすめるかが重要である。地域開発政策においては各地域の潜在的な成長可能性を評価することも必要である。非常に貧困な地域でも、最低限の公共サービスと基礎的な社会投資は必要である。開発についての潜在的可能性を見出すために必要な科学的調査費用を惜しんではならない。

#### ⑥ 技術政策

小農に適した技術的知識は農村開発計画を成功させる前提条件となる。投資を行なえない多くの貧困な農民、地理的ならびに気候条件の悪い地域における農民にとって、技術普及は生産向上のために有効な方法である。

#### iii) 組織化と計画の重要性

農村開発を効果的にする要因に組織化と計画性ということがある。農村開発計画が、(1)国の上位計画や中央・地方財政政策と十分に関連させられているかどうか、(2)中央政府段階で強力な組織として位置づけられているか、(3)政府の各省の活動と連携いさせるために、現地段階で効果的な機構を組織しているか、(4)地方政府やその他公共的あるいは任意のグループ組織と共に計画、実行の過程で協力して作業をすすめているか、といったような事項が計画を成功させる上での重要な要因である。

#### iv) 農村開発の計画策定

何時どこでも一般化できる計画などというものは存在しないが、各地でおこなわれた開発計画から教訓を得ることは重要である。その教訓の主要なものは次の項目にまとめられる。

① 幾らかの財政的支出によって農村の多くの貧困層に接近することは可能である。

② 上記のことが必要であるなら、政治的にも一般的施策としてもしなければならないことがある。

③ 農業用資財や農産物の販売サービスを安い価格で農民に与え、農村での共同的活動を組織的におこなうようにさせることが重要である。

④ 農村開発は、地域なり、国の全体計画の中で適当に位置づけられ、適当に均衡を保ちながら運営されなければならない。

⑤ 事業は、既存あるいは新設の組織と活動にうまく統合されて運営されるべきである。

⑥ 計画策定において農村の貧困層を参画させることが重要である。

⑦ 現地における開発担当者を教育・訓練することが必要である。

- ⑧ 他地域の農村開発事業の資金を充たすために適当な費用負担は必要である。
- ⑨ 小農にとって必要な技術のパッケージが与えられるよう工夫されなければならない。
- ⑩ 資源についての知識と計画についての情報が広範囲にわたって与えられなければならない。

⑪ 生産力の増大のためには小農に利用されるような新しい技術が必要とされるだろう。

以上のような諸点に留意しながら計画策定をおこなうことが望まれる。

注1) 参照資料:

World Bank Rural Development, Feb., 1975.

FAO/World Bank ; Guidelines for the Preparation of Feasibility Studies, Rural Development Projects, Mar., 1975.

## (5) アジア開発銀行の「農村開発」<sup>1)</sup>

### i) 開発の考え方

農村開発 (Rural Development) の戦略は、部門毎、あるいは部分的な方法に限定されるべきでない。必要とされる戦略は単に農業の成長を目指すことから、複雑な内容をもつ農村開発へと移ってゆく。そこでは技術、制度、組織、政策、手段等の各側面での変革を通じて人間の有益な生活目的を追求しながら、成長という基本的な目的を支える計画が作成される。

開発を計画する社会において貧困層が占める割合は通常大きいことから、農村開発の活動においては新しい方向が求められる。つまり開発の中心が社会における恵まれていない部門に置かれるべきこと、十分な食料と仕事をまず最初に提供することを開発目標とすべきであることが重視される。

農村開発はある国において総合的な開発戦略の一部をなすべきであり、多くの場合に開発で大きな位置をしめなければならない。小農、貧しい職人、土地を持たない労働者などを、多くの可能性をもった国の資源と考え、貧困な階層ないし小規模零細農が大きな割合を占める国では開発戦略を基礎的な社会資本を開発 — つまり技術の普及と伝達、体系的な革新的技術、制度の変更など — することに重点を置く。このような農村開発戦略は、特定の農村開発計画の中に組み込まれた場合、次の3つの特質：①農村貧困層に焦点をおいた活動である、②主たる経済的目的は農村貧困層の生産性を上昇させることである。③プログラム構成において、計画と執行の過程で便益を受ける者が参加することである、といった条件が望まれる。

### ii) 社会的、政治的条件と農村開発

農村開発の意図と成果の間のずれが見出されることについては以下のような理由があげられる。①開発はどうしても緊急な農業生産を増大するという必要性によって関連する多くの活動が制限されている。例えば中・大規模農家から生産される余剰農産物を政治的に制限し、小規



模農家によって生産されることは望ましいが、実際問題として政府はこの方法を用いて貧困を減らそうとはしない。②対象となる貧困層に関する知識が欠如していること。関係諸国の政府は、農村の貧困のための開発戦略を考案する際に基礎となるべき資料をもたないし、そのための調査をしようとしなない。③国家の政策と、農村開発計画を適当に斉合せようとする意識的な努力が欠けている。

### iii) 計画の方法

農村開発計画は農村の貧困に焦点がおかれており、内容には複合的な要因と方法を含む。また計画は特定の限定された地域での計画であり、適当とする範囲は農村としての集落活動を確保するのに十分であって経済的、社会的、文化的に地域共同体として機能できる場である。このような農村開発計画の実行を体系的にとらえる場合、地域の選定とパイロットプロジェクトの役割、開発によって便益を受ける階層を明確にすること、計画を達成するに至るまでの事業の各段階における経過を確認する、計画遂行のために必要な組織的制度的な仕組みのあり方を明らかにすることなどは重要である。

農村開発計画において農業開発は大きな位置を占める。この場合特に注意が払われるべきことは、(1)地域のもつ資源を極端に農業へ集中させると他の活動を弱めるおそれがあること、(2)極貧階層では主業が賃労働であって自営部門は副次的であるから、これらの人々に対する雇用機会を増大しながら農業開発をすすめようとしても困難なことがある。開発にともなう活動の関連性と補完性に注目する必要がある。農業の開発過程では、関連する数種の活動を誘導したり、刺激を与えるための計画をつくったりする。保健、教育活動などのような農業的でない活動と経済的活動を総合することも重要で、これらは人的資産への投資と考えられ、生産的である。農村の貧困者にとって、保健や教育のサービスは重要な意味をもつが、そのままの状態ではうけることがむづかしいのが常である。

開発に関する活動は様々の条件の制約や緊要性、普及によって操作される。これらは計画の中で優先権、資本と熟練労働力の獲得可能性に関する基本構想の枠組みで位置づけられ、他の諸要因と共に開発の体系的な方法の中で組入れられていなければならない。

注1) Asian Development Bank ; Asian Agricultural Survey 1976,  
Rural Asia : Challenge and Opportunity , Apr. ,1977 (Manila, Philippines )

### (6) フィリピンの「農村総合開発」<sup>1)</sup>

農村開発 ( Rural Development ) の一般的な目的は、農村の貧しい人々の1人当たり産出ならびに所得を絶えず上昇するように導いてゆくことにある。そこで次の2つの課題が設定される。

i) 実行可能な極大経済成長

工業化によって初期に得た成果からの利益を更に有効に生かすことができるのは、農村部門の生産性を増加させることから導かれる。

ii) 富と資源の公正な分配

農村部にいる貧しい人々は国民の3分の2を占め、これら平等な立場で経済的機会を利用できない人々に社会的・人間的な快適さを与える。

この大きな目的を実現するためには次のような目的が補われることが必要である。

1. 食糧自給を保証する農業生産力を増大する。
2. 農村労働者1人当たり生産性をあげる。これは国民生産を増大することが期待される。
3. 農村部の消費需要を高め工業の発展を促進する。
4. 農村後背地と、地域的な成長中心部を物的にも社会経済的にも統合化によって都市と農村の相互作用を強化する。
5. 地方で消費される財に依存を強める。
6. 生産地に対する基礎的なサービスをすることによって、未開発の資源を開発する費用を減らす。
7. 地域投資の方向転換によって農村就業機会を増やす。
8. 財とかサービスを利用しやすくすることにより、農村の消費を増す。
9. 適当な基礎的社会資本を整備することにより民間企業を誘致できるようにする。
10. 農村住民のために病院とか栄養改善サービスを整備する。
11. 開発へ向っての努力に一般的な参加を求める。

農村総合開発 ( Integrated Rural Development ) 的な手法により次の効果が期待される。

①不完全雇用ないし失業者の問題を解決し低生産性をただし、地方が不等に差別されたり、資源の乱用や誤用が生ずることを防ぐ。

②またこれらの諸問題が相互に関連している実態を調べ、開発のための戦略と投資計画、その効果を明らかにする。

農村総合開発に際して地域の特別な問題とか潜在力がまず推定され、各部門がシステムの接近法で関連づけられねばならない。

注1) Cabinet Coordinating Committee on Integrated Rural Development Projects ; Integrated Rural Development : Perspectives '77, ( Republic of the Philippines ), 1977.

(7) メコン・デルタの水制御に伴う農業開発計画策定<sup>1)</sup>

メコン河流域の開発についてはかなり前から着手され、また国際機関を含む多くの国や機関によって提言もなされてきた。ここで扱う計画は、メコン委員会の計画に協力してオランダの援助により作成されたメコン河下流域における農業用かんがい・排水設備の整備を中心とした農業開発計画である。しかしながらこの開発計画では単に農業生産を増大する計画にとどまらず、関連する各種の部門や社会経済的な影響について更に制度的な関係についても考慮していることが特徴である。

農業開発 ( Agricultural Development ) のための基本構想 ( Master Plan ) は農業開発が総合的な地域計画 ( Integrated Regional Plan ) で位置づけられてこそ有効であり得るし、このような包括的な計画 ( Comprehensive Plan ) は開発の物的、社会・経済的な側面を考慮するだけでなく、関係する政府各機関が協力して活動することを意味する。このような計画はある開発の垂直的な流合だけでなく、他の地域における計画との相互関係、国家計画 ( National Plan ) の枠組みでの位置づけなどが明確にされなければならない。開発のための末端機関でも、相互協力の実を上げることができるよう組織と運営がなされなければならない。

総合的な開発をすすめるにあたって、物的にも、社会経済的にも、基礎的な社会投資 ( Infrastructure ) を整備し、地域住民の実質的な生活水準を高めることに留意することが必要である。

注1) Netherlands Delta Development Team ; Recommendations concerning Agricultural Development with Improved Water Control in the Mekong Delta ( I ~ VI ), Committee for the Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin and International Technical Assistance Department, Ministry of Foreign Affairs , Kingdom of the Netherlands , Apr. , 1974.

(8) 北ルウ計画のための灌漑開発基本構想<sup>1)</sup>

農村開発 ( Rural Development ) の目的は灌漑を可能にする施設投資によって新しい農地の造成、既耕地の高度利用をはかり、農民に稲作生産を拡大する機会を与え、所得の増大によって生活水準を高度化することにある。またこの開発を通して人口扶養力を増大し、他地域への米の移出を目指す効果も期待されている。

ここでは農業を基幹とする農村開発が考えられている。灌漑というような水管理の部分的な計画も地域的な全体の枠組みの中で位置づけられなければならない。このような管理組織は、(1)上位計画と下位計画、あるいは計画相互間の関連性をうまく保つこと、(2)政府各部門間での

情報，計画などの交換をすること，(3)基本計画構想の策定，事業内容の決定，意志決定などをする上での効果的な事業体を設立することなどが必要である。

農村開発は農業だけでなく，資源利用や将来における地域社会のあるべき姿を予想しなければならない。ここで変化する形態を2区分することができる。その1つは外的な変化で，農村の外部から与えられる大規模な社会的，経済的なサービスとか公共ならびにそれに準ずる機関などから与えられるサービスである。他の1つは社会の本来的な変化で，人々が外的な変化に対して適応させる形のもので，積極的な意味では開発過程において住民が参加することで反映されてゆく。

以上のような諸点は農村総合開発 ( Integrated Rural Development ) 手法の開発の内容をなすものである。なお灌漑事業には時間が必要であり，開発の総合性と共に弾力性をもたすこと，住民による参加と意志決定を進める努力がなされるべきことが重要である。

注1) Ministry of Public Works and Power, Republic of Indonesia and Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of the Netherlands; Irrigation Development for the North Luwu Plan (Masterplan), March, 1977.

#### (9) カナダ国際開発公団の「スラウエン地域開発計画調査」<sup>1)</sup>

この地域開発計画調査の目的はインドネシア共和国政府がおこなおうとしているスラウエン地域開発計画策定に関してインドネシア政府を援助することにおかれている。

開発計画はスラウエン全地域にわたって均衡がとれる形で①生産の増大と多様化を促し，②就業機会と所得の増大を計り，③保健教育その他の社会的サービスを供給し，④移住を奨励する，ということを狙っている。

計画策定のための調査はこれらの目的に沿い，次のような段階をふんでおこなわれてきている。第1段階はインドネシアチームを創設し，研究協力者を動員して基礎資料を収集し，現地調査の準備をする。第2段階はスラウエンに関する国と地方の開発目標を設定し評価すること，さらに開発の特定地区について計画のあらましを述べる段階である。第3段階では全体の開発斉合するような形で，選ばれた特定地区と精密調査のために選ばれた計画に集中される。第4段階では最終計画に関する準備をおこない，インドネシア政府へ研究成果を提示することが予定されている。

この調査計画の特徴として，実際の計画策定作業を通じてインドネシア側調査協力者を訓練し，協力者達が知識を習得するようにすることが目論まれている。

このようなことから計画調査の範囲として含まれる領域は広く，農業だけでなく，天然資源工業，商業，エネルギー，人間と社会的資源，各種の制度や，組織，教育，交通（港湾，空港なども含む），市場，流通，貿易，保健，人口，移住などの諸問題も取扱っている。なお村落

開発 ( Village Development ) は住民の福祉向上を目指して経済的、社会的な条件の改善をおこなおうとする政府の全国的な政策の一環として位置づけられていることが特徴として認められる。

注1) Department of Public Works & Electric Power, Government of the Republic of Indonesia and Canadian International Development Agency ; Sulawesi Regional Development Study ( Vol. 1-7 ), July, 1977.

国際協力事業団農林業計画調査部「インドネシア・南スラウェシ地域農業開発計画 - 予備調査の記録」1975年12月。(資料〔4〕を参照)

#### (10) バングラデシュの農村総合開発<sup>1)</sup>

バングラデシュの農村開発に対する近代的機関である水資源開発公社 ( Water and Power Development Authority : WAPDA ) と農村開発研究所 ( Academy for Rural Development ) は、ともに1959年に創設された。また農業開発公団 ( Agricultural Development Corporation ) は新しい農業投入の迅速な供給をはかるために1962年に創設されている。Village AID Program として知られている「農村開発プログラム」は1950年中期を最盛期としておこなわれてきたが、1960年に廃止された。BARD ( Bangladesh Academy for Rural Development ) は村落機関の先駆的、実験的研究を1960年の初期に開始し、農村事業計画 ( Rural Work Program ) 郡灌漑計画 ( Thana Irrigation Program ) 農村総合開発計画 ( IRDP : Integrated Rural Development Program ) のような国家的事業をつくり出してきた。また研究所の創設によって農業および農村の開発機関の中心となるモデルなどが発足させられたのであった。

##### i) 農村事業計画 ( Rural Works Program )

この計画は農村において社会資本を発展させるために村民を動員するように組立てられている。この計画は地方の評議会を通して実施される。農村住民、その代表者が政府官吏の援助を得て、道路、橋、灌漑・排水用の水路、公民館の建設などの計画を作成する。

この計画は初期の段階において、比較的能率的に運営された。そして農村の地域住民の参加も良好であった。しかしその後当時の政府は代表制議会 ( Basic Democracies ) の選挙人団の票を得ることを農村事業計画と結びつけるようになり、その結果、地方評議会は住民の信任を得られなくなり、遂に計画が弱体化するようになってきた。

IRDPは、1960年に当時の東パキスタンのコミラ ( Comilla ) でBARD ( Bangladesh Academy for Rural Development ) が主催したコミラ・コトワリ郡 ( Comilla Kotowali Thana ) を地域対象とした先駆的プロジェクトにもとづいている。このプロジェクトにおいては、まず多目的協同組合を村レベルで組織し、次にこれを郡中央協同組合

( T C C A : Thana Central Cooprative Association ) に統合させる。この村および郡の協同組合は成員の選出した代表者によって管理される。政府は T C C A に対し初期の基金、貸付金を調達し、また経験のある官吏を派遣する。B A R D はプロジェクトに関係する官吏や協同組合の指導者の教育訓練をくり返し実施する。村の協同組合のマネージャー、モデル農家は郡の訓練センター ( Thana Training and Development Center ) で定期的に実施される実習教室に参加する義務を負う。その場合の指導は郡レベルの政府官吏が行なう。村のリーダーが得た知識は、それぞれの村での協同組合の定期的会合で各成員に伝授される。そして組合の成員は協同組合の定める計画のもとで、改良農法の実施、貯蓄、貸付金の利用などの利益を受けることになる。このようなコミラ方式の多目的協同組合は、1965年以来、実験的レベルで拡大され、1971/72年には国家的レベルで実施されることになった。

農村総合開発計画では3カ年の期間に次の諸目的を達成することを目標とした。

(a) 地区の地域社会全体の社会・経済開発を促進する。その焦点は、恩恵に与ることの少ない農村貧困層の所得、生産力及び生活水準などの改善におく。

(b) 地区で現に行っている生産志向農村計画の実施を強化し、農村貧困層にその利益を与える。

(c) 土地をもたない労働者、小農、職人、漁夫、貧窮者からなる農村貧困者の所得の上げをつとめる。そのため指導金融、生産資材、適切な技術等関連サービス・資材担当の一連の政府部局の「配分機能」を強化するとともにその統合を進め、農村貧困者を農協ないし任意的な集団組織化をすること、さらに生産物販売、技能研修、雇用機会の創出をすることによって、計画に参画し易くする。

(d) 農村開発に従事する全部局の計画と活動を相互調整する。

(e) 農協組織を再編し、運営管理を改善し、できれば特殊利益層の経済活動にそなえて新規農協を組織する。

(f) 実施計画を作成しかつ実行するうえ、農村貧困者を含む受益者を参加させる現場段階の協議体制をつくる。

(g) 各地で採用させること、さらに活動規模を拡大させるべく、農村総合開発方式と内容についての評価を定期的に検討し、それらを通じて普及の手順を明確にする。

研究所が行なった農業資材の投下と改良農法の普及は村レベルの農業協同組合を通じて実施されたので、農業生産の進展はそのような協同組合の所在する村(地域)での組合成員農家においてみられた。農業協同組合の成員には小規模経営の農家はまれにしかみられず、中・大規模の経営農家が主体であり、稲作に対する改良稲の種子、肥料、農薬などに対する費用貸付額は、各農家の作付面積に比例して与えられたので、耕地所有面積規模の大きい農家層が受けた利益は大きかった。

バングラデシュの独立によってこれらの計画は社会主義的な枠組の中で施行されるようになったといわれている。

注1) 参照文献：国際開発センター「バングラデシュ開発基礎調査報告書」1973年3月 73-7頁。

F. Kuhnen ; The Comilla Approach to Rural Development, Bangladesh, Extension and Other Services Supporting the Small Farmer in Asia, D.S.E. Seminar material, 1972.

Planning Commission, Republic of Bangladesh ; The First Five Year Plan 1973-8, Nov., 1973.

付1) D. シーア：「開発の意味」<sup>1)</sup>

開発ということは国民所得の増大を達成するというように考えられてきた。もちろん経済成長以外の幾多の要因が開発に含まれていることは誰しもが知っている。ここ10年ほどの経験では社会問題と政治的な変化が開発段階において発生してきているということが注目されるべきだ。

開発は ( Development ) は規範概念としてとらえられ、改善 ( Improvement ) という言葉とだいたい同義語として考えられる。ここでは何等かの規準をもった価値判断が必要になってくる。人間の生存のためには食物とか栄養はある水準で維持されなければならない。そして人としての欲求が満たされるということも必要である。仕事は単に就業するというにとどまらず、学ぶとか勤労するとか、家を維持するという機能を含み、それにより人間の個性における可能性をひき出してゆくことができる。そのためには十分な食物、仕事、平等が人々に与えられなければならない。開発を考えると、貧困、失業、不平等などをひきおこす原因を究明する必要がある。また栄養不良、失業、不平等などを少なくするためには、教育上、政治上の目標が開発計画で考慮されていなければならない。政治上の諸制度の新設に力を入れ、国が成長した時にその制度が開発に利用されるようにすることは究極的には大きな開発の可能性をもつ。租税とか教育の普及は不平等をなくす有効な手段である。しかしながら開発の度合をはかる尺度は多面的に考えることができるが、それらが相互に矛盾なく一致するという保障はない。開発の程度を測る尺度としての国民所得にかわる開発の計測方法をみつけることが今後の課題である。

注1) Dudley Seers ; The Meaning of Development, Director of the Institute of Development Studies, Univ. of Sussex, England

この論文は第11回World Conference of the Society for International Development ( 1969年11月にニュー・デリーで開催 ) で報告された。A. D. C.

reprint ( Sep. , 1970 )として再刊されている。

付2) モーシャ：農村総合開発の計画

農村総合開発という場合、次の諸点が明確にされることが望まれる。

(1) 農村開発と農業開発は異なった活動を含む。その活動のための組織を構成することを必要とし、統轄された管理組織は目的遂行のためには欠くべからざるものである。

(2) 総合開発には最適規模というものがあり、農業開発だけを取り上げる場合でも地域計画の中に位置づけされることが必要である。

(3) また開発計画はだいたい公共的な計画であり、個人の利益のための機構ではあるべきでない。

(4) 農業振興計画は農村開発のうちで中心的な計画を占める。

(5) 総合計画は1つの機関によって統轄され、諸々の対策が目的のために効果をあげるよう採りあげられる。

(6) 計画には財政的な裏付けが必要である。

(7) 地域が異なれば計画内容もその計画遂行の方法も異なる。

(8) 総合開発計画には多くの人の参加が望ましい。

このように多様な内容を持った計画 — ここでは事業計画 ( Project ) — はどのように類型化できるかという課題を設け、共通する要素をとりだして次のような類型化をおこなっている。まず次の6項目は一般的な農業開発のシステムの構成要因(A)である。これらは次の項目に区分する。

①研究、②農業資材の生産あるいは輸入、③農業生産を増大する関連活動、④生産増大をもたらすのに適当な刺激、⑤かんがい、排水のような農地開発・改良の活動、⑥農業開発計画を援助する要員の訓練。

次にプロジェクトの活動(B)を農業的な活動と農業的でない活動に類別する。そして農業的な活動には、①農産物のための市場、②農業資材の購入先、③農業生産に必要な資金供給、④農業改良普及教育、⑤農業についての新技術の試験、⑥市場への輸送路の確保、といった活動が含まれる。

これに対して農業的といえない項目が⑦から⑯にわたって類別される。すなわち、⑦農村工業、⑧農村の公共事業、⑨集落開発のための建設、⑩レクリエーションと文化についての集団活動、⑪家庭生活改善のための普及活動、⑫保健・衛生設備、⑬家族計画、⑭学校、⑮地方政府、⑯宗教活動。

このようにして、農業開発あるいは農村開発に関する総合されたプロジェクトが開発システムとプロジェクト活動との組合わせで類型区分される。典型的な農業開発プロジェクトは(A)の



③と(B)の6項目の組合わせであり、農業的要素を含む農村開発プロジェクトは上記の項目のうち(B)の①～⑬までの活動項目の組合わせを含んだプロジェクトであり農業的要素を含まない農村開発プロジェクトは活動項目が(B)の⑦～⑬の組合わせにもとづくものであるとしている。

以上のような概念的類型化を基礎として、現実におこなわれている各地のプロジェクトが最終的には6つの形態に類別できるが、これはそれぞれの要素の組合わせ方が違っていただけ過ぎないとみることができると指摘している。

注1) A. T. Mosher は農業開発協議会 (Agricultural Development Council, Inc., U. S. A.) の総裁。参照資料: A. T. Mosher ; Projects of Integrated Rural Development, A. D. C. reprint, Dec., 1972.

資料〔5〕を参照。

付3) H. ケッター : 農村総合開発において存在する基本原則と一般的な戦略について<sup>1)</sup>

過去における開発政策は農村貧困の問題を打破することができなかつた。農村貧困の原因は資源を利用することができるかどうかということ、つまり資源と人口の間の不均衡に根ざす原因と、社会的、政治的な制約から生じるという原因とは区分されるべきである。

農村総合開発 (Integrated Rural Development) とは何を意味するのかを明らかにするために次の2つの局面が区分されるべきである。第1には貧しい人々の状態は全体のシステムで総合的に考慮されてこそ改善されることができるということであり、第2の局面は、社会・政治的、経済的、そして技術的な諸要因をシステムの接近方法で取扱ういわゆるパッケージ計画で解決しなければならないということである。農村総合開発をシステムの接近方法で扱うためには、目的 - 手段関係と、異なった変数の相互関係を明確にすることが基本となる。

開発においては社会的進歩が究極的な目標であること、ある社会的・文化的な変化は社会的進歩であり、それら変化は経済開発のための必要な手段であるということが銘記されるべきである。

より公平であり、社会的に公正であるといったような一般的な目的は、実際的な運用目的になる。農村貧乏を打破するための根本的な必要条件は(1)生産的で、利益があり、また心理的にも社会的にも満足いく就業の機会を与える、(2)具体的であるとないとを問わず、所得のより公平な分配、つまり一般的サービスと社会的安全をより確実に受けとるようにする、(3)環境をよりよく管理する、(4)意志決定と計画の実行過程へ多くの人々が参加できるようにする。などといったことがあげられる。

農業、林業、漁業などにおける低い生産性は多くの場合問題点である。農業開発の可能性は制度的な枠組、特に土地所有制度、物的ならびに社会的な基礎資本の整備状況、そして社会の他の部門との関係によって影響をうける。

開発は永続的な過程である。それゆえ将来にわたって変化する必然性について注目しておくべきである。国全体と産業部門別の計画の枠組みの中でシステムの接近方法をとる — 地域開発の方法 (The Area Development Approach) は農村総合開発に対する最も適切な方法である。

注1) Herbert R. Kötter ; Some Observations on the Basic Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics Vol. 23, № 4

#### (11) ま と め

農村開発 (Rural Development) と名付けられた開発計画は第二次世界大戦後、各地でおこなわれてきた。しかしそれらは農業開発 (Agricultural Development) といわれるものとある異った性格がみとめられる。例えば1948年にセイロンで農村開発が始められたが、その目的は「(a)国民の欲求を決定し、また迅速に満足を与えるために、政府各部と農村人との間に緊密な接触関係を確立すること。(b)事業の重複、活動の重複、公共資金の浪費を避けるため農村地域で行われる政府各機関の活動を調整すること」<sup>1)</sup>と記され、程度の差こそあれ、とにかく住民の基本的要求にこたえ、農村を総合的に改善する必要と、そのための組織的な活動が望まれているが、それらは具体性に乏しいきらいがあった。

これに対して近年広められてきた農村総合開発 (Integrated Rural Development) の理念がもつ共通な面のうち第1の特徴は、農業技術を改善して生産を増大し、ひいては農民の所得の向上をはかることを中心課題としているが、同時に農村における就業機会を増やし、地域において経済的、社会的な関連産業も振興し、農村地域に住む人々の生活環境の改善と生活内容を豊かにするという多面的な活動を推進しようとするところにある。

第2の特徴は、地域的な資源、在来の技術や組織の活用を試みながら新しい技術と組織の導入を試み、潜在的な生産力を増大する考え方の導入である。

第3には、開発においては農村の貧困層の地位向上が重視されるべきで、開発計画の意志決定過程にこれら住民を参加させ、生産的活動への動員、自立自助の精神で開発を長期的に忍耐強く進めてゆくという方法での特徴があげられよう。

そして最後に、計画の策定と実行に関与する関係機関・団体での組織と運営のあり方について機能調整とその補完性が指摘され、開発推進の機関がもつ統制力、行動力、弾力性等が強化されるべきことが主張されていることが共通した特徴としてあげられよう。

農村総合開発の理念を過去の農村開発のそれに比べた場合の特徴は、農業の技術的、経済的開発を農村の社会的発展と生活を豊かにすることとは不可分であるにとらえ、特に農村における貧困層の地位向上を重視して、彼等を開発の意志決定に参加させることの意義を強調するこ

とにあると思われる。

注1) 国際食糧農業協会「農村振興計画とは何をすることか」調査資料第58号、  
1958年2月 2-3頁

資料〔1〕 ESCAP第33回会議における決議(161号)について

(1) 日本エスカップ協会『調査資料』Vol. 3, No.1 1976年6月 7頁。

## 6. 農村開発

「農村開発に関する決議161(XXXII)」において総会は詳細な事業計画の作成を要求したが、これはESCAP地域内の大衆貧困を軽減したいという加盟諸国政府の「共通の願望」に鼓舞されたものである。

総会は加盟国政府に対し、総合農村開発計画の展開を目的とした政策の採用を含めて、農村開発の諸問題にますます注意を払うべきことを促した。

総合農村開発は、農村全体の労働力を経済活動を主流に導入し、農村住民の創造的エネルギーを発現させ、農村から都市への人口移動を抑えることを目的に、以下の重要事項を踏まえたうえで作成されるべきことが認識された。

- 地方のニーズと願望についての知識。
- それぞれの地域の資源賦存事情とポテンシャルの評価。
- 適切な科学・技術を農村の経済開発に役立てるための科学心の養成。
- 農業関連産業や作物生産に関連する活動による農村地域での雇用機会の造出。
- 農村社会の再生と動員を強化するための機構・制度面の整備。
- 農地改革やその実施にともなう諸問題についてのいっそうの研究。

この決議は事務局長に対し農村開発に関する細目にわたる事業計画の作成を要請した。機関間の突っ込んだ協議をおこなうための措置がとられたし、農村開発に関する概念的計画の作成に当る機関間のタスク・フォースも設けられた。

さらにまた総合農村開発計画の実施に当って、専門家で構成された機関間の2調査団が域内の開発途上11カ国を訪れ、それぞれの政府とこの問題について対話をもった。この対話の成果とこの分野の研究からえた調査結果とは報告書にまとめられ、1977年2月1日から7日まで東京で開催される政府間専門家グループの会合に提出されてそこで検討される。この東京会合の結論と勧告は第33回ESCAP総会に中間報告の形で提出される。

資料〔2〕 ESCAP『調査資料』Vol. 2, No.3 1976年12月 6-8頁。

第32回ESCAP総会公式議事録

総合農村開発計画

本議題に関する事務局文書 E/CN. 11/L. 439/CONS が提出され、同文書の 1978～81 年の中期計画における農村開発部分が注目された。更に資料として専門家報告にもとづく事務局文書 E/CN. 11/L. 447/INF が提出された。

総会決議 154 (XXXI) のニューデリー宣言で一般大衆の生活条件と質の改善に焦点をあてた新開発戦略の中で農村開発の重要性が強調されていることが想起された。総会は大衆貧困を軽減し、国家開発計画への農村の寄与を増大させ、地域住民の福利と雇用機会を改善し、開発へ地域住民を参加させるという農村開発の重要性を認識した。農村開発促進の努力は開発途上国の社会正義と自立とを促進することともなろう。経済成長および開発の質的側面が単なる量的指標以上に重要なことと、開発の全過程が大多数の農村住民のニーズに合致しておりかつそのような方向への調整がなされるべきである点が説明された。総会は加盟各国が農村を重点にした雇用志向型の開発戦略を強調している点に注目しつつ、農村部門の開発に対して、援助供与国および国際機関がその援助計画の中において可成りの重点を置いていることにも注目した。農村開発は域内各国の経済・社会開発にとってきわめて重要であり、また新国際経済秩序の設立にとっても不可分の関係にあると考えられている。

総会は域内の農村開発問題とくに大衆貧困軽減の問題の重要性とその複雑なることに注目した。農村部門の開発むけに十分な資源を確保するため、また、必要な土地ならびに機構上の改革を進めるために、政治的な決断とコミットメントが必須である。域内の全ての開発途上国に適用しうる大衆貧困と農村開発問題とを解決する単一の処方箋は存在しないこと、ならびに、農村開発計画および政策の問題は一義的に各国政府の責任であることが認識された。

上記の事実にもかかわらず、農村開発のための効果的な政策および計画の主要な柱が見出されよう。これに関し次のような示唆がなされた。即ち、農業生産の加速化、インフラの開発、雇用機会の増大措置、農産品加工業の開発、土地改革、科学技術の適用等である。総会は総合農村開発計画の主要目的が農村労働力を開発過程に導入し、農村住民のエネルギーを生産に結びつけ、農村から都会への人口移動を抑制することにあること、また、同計画が農村の必要とそのもつ能力との点をふまえて推進されるべきことを認識した。加盟国政府は農村開発の重要性にかんがみ農村開発の諸問題に大きな注意を払うよう要請された。

総会は農村開発問題の多様性に於て、総合的かつ統一的な政策および計画の必要性があることを認識した。経済、社会、人口、技術および行政上の必須のエレメントを調整した学際的な農村開発計画の策定と実施が必須である。

ESCAP は各国の国内機関および国際機関と協力して小地域あるいは地域レベルでの活動の調整と具体化に重要な役割を果たしていることが認識された。総会は事務局文書 (E/CN. 11/L. 439/CONS) にある総合農村開発計画のアウトラインに注目しつつ、事務局長に対し次回会期に報告をするために加盟各国政府からのコメントに留意し農村開発計画を策定す

るよう要請した。これと関連し、日本政府が総合農村開発計画に関する諸問題を検討するための政府間専門家会合の開催を支援する旨の申し出に対し謝意が表明された。更に事務局長が適当な時期に同会合を開催すべき措置をとるよう要請された。また農村開発分野における加盟国間の情報および経験の交換、分析、配布の面での E S C A P 事務局の役割が重要であることが強調された。総会は域内の農村開発計画の研究と再検討を引続き行なう必要があることと同計画の策定、実施において開発途上国からの要請に応じ援助が必要であることを強調し、関係下部委員会や常駐代表諮問委員会同分野の活動の効果的な策定や実施につき検討するよう要請した。

総会は域内各国、先進各国および国際機関に対して、農村開発に関連する活動に援助を引続き供与・拡大するよう求め、総合農村開発計画に関する決議を採択した。

資料〔3〕 E S C A P 『調査資料』前掲資料 4 1 - 2 頁。

### 第 3 2 回総会において採択された諸決議

#### **161 (XXXII). Integrated programme on rural development**

*The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific,*

*Recalling its resolution 154 (XXXI) containing the New Delhi Declaration, which recommended the importance of bringing about rural development through the active participation of the people in the planning and implementation process, and defined the regional contribution to the establishment of a New International Economic Order and to a new development strategy by focusing special attention on the common people and the improvement of the quality of their life and living conditions,*

*Further recalling the decisions of the General Assembly at its seventh special session, particularly those relating to integrated rural development,*

*Having considered the Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 1975, on rural development, the small farmer and institutional reform,*

*Taking into account the document containing proposals for the formulation of an integrated programme for rural development and the relevant portions of the medium-term plan, 1978-1981 submitted to the Commission at its thirty-second session,*

*Further recalling General Assembly resolution 3523 (XXX), which urges all Governments to accord higher priority for women in rural and low-income areas, including the gathering of relevant data on their status and role,*

*Bearing in mind the importance of integrated rural development in promoting the self-reliance of the developing countries,*

*Gravely concerned at the complexity and magnitude of the problem of mass poverty in the region, which particularly affects the rural areas,*

*Aware of the increasing attention being given by national Governments and international organizations to the problems of rural development,*

*Recognizing the important and special role played by women in the process of development in most countries of the region,*

*Noting, however, that activities in the field of rural development continue to remain fragmented and sectoral in nature with, consequentially, a marginal impact on the problems of rural development,*

*Convinced* of the necessity of adopting an integrated approach to rural development with inputs from several disciplines and the need for political decisiveness and commitment to ensure an appropriate allocation of resources of all kinds to the rural sector with a view to securing growth with social justice,

*Recognizing* that an integrated rural development programme having the objectives of drawing the entire rural labour force into the mainstream of economic activity, realizing the creative energies of the rural people, and checking the drift of the rural population to urban centres should be based on the following essentials:

- (a) Knowledge of local needs and aspirations;
- (b) Assessment of the resource endowment and potential of each area;
- (c) Creation of a scientific temper for harnessing appropriate science and technology for the development of the rural economy;
- (d) Generation of employment opportunities in rural areas through agro-based industries and activities allied to crop production;
- (e) Establishment and further strengthening of organizational and institutional instruments for intensifying rural regeneration and mobilization; and
- (f) Further studies of various aspects of agrarian reforms and problems arising in their implementation,

*Reiterating* that the responsibility for promoting and implementing rural development lies primarily with the national Governments,

*Believing* that possibilities may exist for subregional and regional co-operation in assisting national endeavours to deal with the problems of rural development, in particular through the role of the Commission in providing the relevant over-all conceptual framework for rural development, and in coordinating, in close consultation with the agencies and organizations concerned, and implementing activities in this field at the subregional and regional level,

*Taking into account* the programmes and activities on rural development of various international agencies,

*Motivated* by a common desire to alleviate mass poverty in the region and to ensure the optimum utilization of available resources to achieve results in the field of rural development,

1. *Invites* member Governments to give increasing attention to the problems of rural development, including the adoption of policies aimed at evolving integrated rural development programmes;

2. *Calls upon* the legislative committees of the Commission and the Advisory Committee of Permanent Representatives and Other Representatives Designated by Members of the Commission to give increased attention in their deliberations and recommendations to the formulation and implementation of activities which have relevance to rural development, bearing in mind the necessity of ensuring the full participation of women in the formulation and implementation of rural development projects, and keeping in view the need to give special attention to the requirements of the least developed and the land-locked countries;

3. *Requests* the Executive Secretary to draw up a detailed programme of work on rural development and land reforms in the light of the discussions at the thirty-second session of the Commission and in partnership with the agencies and international organizations concerned, to take all necessary measures conducive to its successful implementation, including the convening of an intergovernmental expert meeting and a regional conference, and to submit a progress report in this regard to the Commission at its thirty-third session;

4. *Urges* member countries and all other developed countries to continue and increase to the extent possible their assistance to member countries of the Commission in implementing activities relating to rural development;

5. *Requests* international agencies and organizations to participate and assist in the successful implementation of activities relating to rural development.

資料〔4〕 国際協力事業団農林業計画調査部「インドネシア・南スラウエン地域農業開発計画 - 予備調査の記録」1975年12月 110-3頁。

Memorandum of Understanding - Sulawesi Regional Development Study

ANNEX A

TERMS OF REFERENCE

10. The Project

The project shall consist of the provision of consulting services and equipment as required to assist the Government of the Republic of Indonesia in the preparation of a phased development plan for Sulawesi, which is consistent with the national and regional development objectives of the Government of the Republic of Indonesia. Simultaneously, the project will enhance the skills of Indonesian personnel through a transfer of knowledge concerning technology/methodology and organization of planning and resource management and will assist the Government of the Republic of Indonesia in the establishment of planning machinery with special attention to the collection and analysis of information and in the establishment of strong feed-back channels throughout the whole national/regional system.

20. Objectives

Through the transfer of technology, the identification of prospects and consents the submission of policy and program recommendation and through the formulation of a phased development plan, assist the Government of the Republic of Indonesia to

- (a) increase and diversify production;
- (b) increase employment opportunities and income;
- (c) provide health education, and other social services;
- (d) encourage transmigration;

for all parts of Sulawesi in an equitable way.

30. Scope of Work

Without limiting the generally of the foregoing, the Consultants' services shall include the performance of all professional and related work set out below in order to achieve the objectives.

- 3.1. The Consultants shall submit a work program which will specify tasks, personnel and equipment requirements, and the timing of the undertaking.

- 3.2. The Consultant shall establish liaison with the appropriate officials and departments of the Indonesian Government concerned with data collection planning procedures and the implementation of development activities.
- 3.3 The Consultant shall collect, accumulate, use and describe all the data, reports development plans, information, etc. available both in Indonesia and outside, which are relevant to this project and considered as required to accomplish the objectives of the Study.
- 3.4. The Consultant shall establish a system for collecting, storing, cataloguing, updating and analysing data for future use.
- 3.5. The Consultant shall co-ordinate his activities with other groups working in Indonesia in order to minimize any possible duplication of data collection.
- 3.6 The Consultant shall provide:
  - (a) an inventory of resources in the Study Area combined with an assessment of the present socio-economic situation.
  - (b) a classification of present development potential and of growth centres and their future function in development.
  - (c) recommendation for policies and programs to be included into a development plan for the Study Area, both short and long term aspects.
  - (d) an implementation program for carrying out the recommendations with particular reference to the growth centres and their hinterlands with special attention for the trade, communication and transport system detailing an internally consistent set of major development projects.
  - (e) draft terms of reference, draft work programs financial estimates for individual development projects for immediate implementation.
- 3.7. The Consultant shall examine development potential in the fields of agriculture, forestry, fisheries, mining, agro-industry and industry, and identify infrastructure projects and programs supporting measures that could contribute to their realization; among these projects may be found plans to improvements to infrastructure, including ports and harbours, surface transport, air transport, telecommunications, irrigation systems, power facilities and processing industries. Finally, projects aimed at improving the effectiveness of agricultural extension services, marketing and credit institution, and public services in such fields as health and education.
- 3.8 The Consultant shall:
  - (a) undertake on the job training programs over the course of the study involving counterpart and other designated personnel;



(b) set up training programs and supply training matters aimed at upgrading the planning skills of those civil servants considered crucial in the process of development planning at the provincial level.

(c) nominate candidates for post-project training awards in Canada.

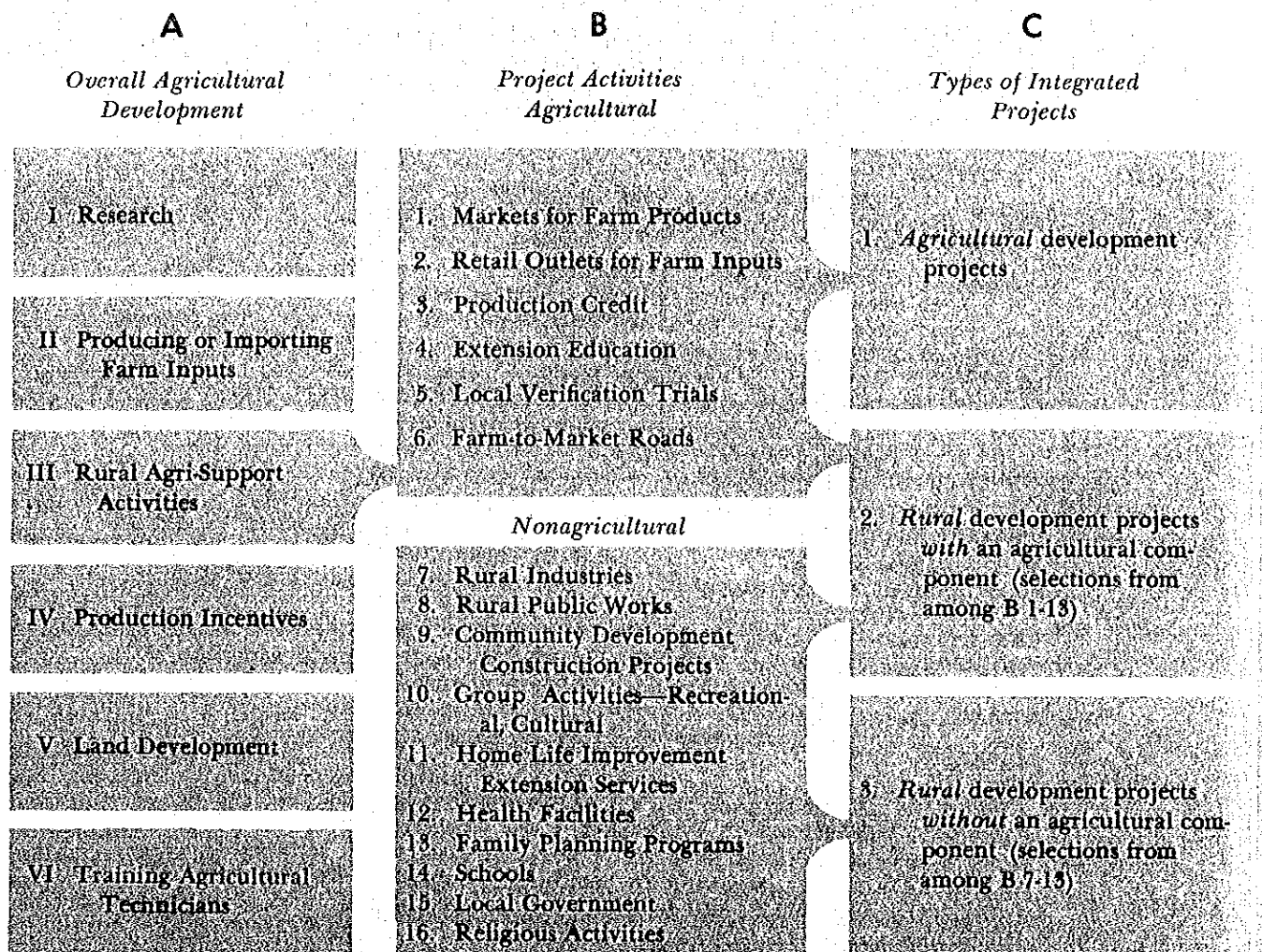
- 3.9 The Consultant shall prepare detailed equipment lists and specifications for any equipment and services to be supplied by Canada and recommend a phased program of acquisition to meet the requirements of the study.
- 3.10. The Consultant shall identify location and establish details of required computer time and programs for agricultural economic appraisals, marketing studies, regional modelling, etc.
- 3.11. The Consultant shall prepare and submit reports, as outlined in Section 5.0 of this Annex, to the Government of the Republic of Indonesia and to CIDA. The number of copies for each part will be ascertained following commencement of the work.
- 3.12. The Consultant shall provide the services of professional staff to fulfill the following functions and disciplinary specialties as required for the study.

Regional Planning	Agricultural Economics
Land Use Planning	Economics and Finance
Agriculture	Marketing
Livestock Development	Industrial Development
Forestry	Mining
Fisheries	Energy and Power
Water Resources Development	Transportation Development
Agro-Industry	Sociology and Anthropology
Civil Engineering	Education and Training
	Public Administration

For the most part the above disciplines will be covered by the provision of a six to ten man full time field team. The teamleader will have ample working experience in regional development planning in tropical countries. The members of the team will include other professionals (engineers, economists, sociologists, agriculturists, etc.) who, in most cases, will be responsible for and have education and experience in more than one discipline. As deemed necessary, some requirements not available from the background of the field team will be met

資料 [5] A.T.Mosher ; Projects of Integrated Rural Development, A.D.C. reprint, Dec., 1972, 3頁。

Elements in Various Integrated Projects of Agricultural or Rural Development



資料 [6] Basic Human Needs (B.H.N.) 戦略と総合農村開発  
— 農村総合開発の理念と開発協力のあり方にむけて —

1. 発展途上国の開発戦略の歴史

1) 第2次世界大戦以降の発展途上国の開発戦略は、工業部門への傾斜的投資による経済成長を目指す工業化政策がその主流であった。工業化はもともと資本集約的、労働節約的であり、工業化による開発利益が一部に限定され、農村地域の貧困は、購買力の培養に結びつかず、一方、工業製品も保護政策のため高価であることから自国内の消費として消化されず、結局工業化政策は、十分な雇用効果は発揮せず、したがって、有効需要の創出に結びつかず、都市と農村の較差の拡大および貧富の差の拡大を招く結果となり、“貧困ながらも平等な社会から貧困でしかも不平等の社会”を生む結果となり、期待した成果が得られなかった。

2) また、発展途上国の人口の70%、貧困層の70%が農村地域に居住しているところから、1973年の世銀の総会では、“農村地域の絶対的貧困の絶滅”が提唱され、その後の1976年のILOの世界雇用会議で、Basic Human Needs戦略が提唱されるに至り、農村地域の農業開発、社会制度の確立による栄養、健康、教育の分野について一体的に確保されることの必要性が提唱された。

3) また、1977年には、第16回OECD閣僚理事会で、“人間としての基本的ニーズ”の確保が提唱され、「援助戦略の転換の必要性」について世界的に議論されるに至った。

これらの会議で、BHNの概念について議論がなされたが、最終的な定義づけは行われなかったと思われる。それらの内容は以下の如くである。

- ① 飢餓救済（食糧、栄養）
- ② 経済インフラストラクチャーの整備
- ③ 雇用社会の創出
- ④ 社会インフラストラクチャーの整備（教育、保健、医療、総合農村開発等）
- ⑤ ローカル・コストの拡大

しかしながら、ここで留意すべきことは、BHN援助の推進が経済活動の拡大的再生産に結びつかず、成長の促進を阻害しないような援助方式で対処すべきであるということであろう。

つまり、「経済の成長なくしてBHN充足はあり得ない」という見方と、「BHN充足（とくに教育等）は経済成長の前提である」という見方があり、経済成長とBHN援助のトレードオフの問題をはらんでいることに注意を払う必要がある。

また、BHN戦略は、そのものがまったく新しい形態の援助でなく、既に実行されている種の協力方式の体系化したものであるということが特徴であり、BHN戦略の具体的な実施については、既に現行実行されている協力プロジェクト等についても、「BHN的アプローチ」を行うということと現実的な対応を考えるべきであろう。

4) 1977年、アジア開発銀行が実施した「アジア農業調査」では、「緑の革命」のいきづまりに言及し、その原因を、今までの品種改良と肥料農薬至上主義から、カンガイ施設等の農業インフラおよび生産組織等のサポーターティングシステムの欠如であるという判断を下している。

## 2. BHN戦略としての協力方式

1) そこで、上述の発展途上国開発に関する国際的議論を総括してくると、農業協力分野におけるわが国からの協力方式については、以下の如き結論に達する。

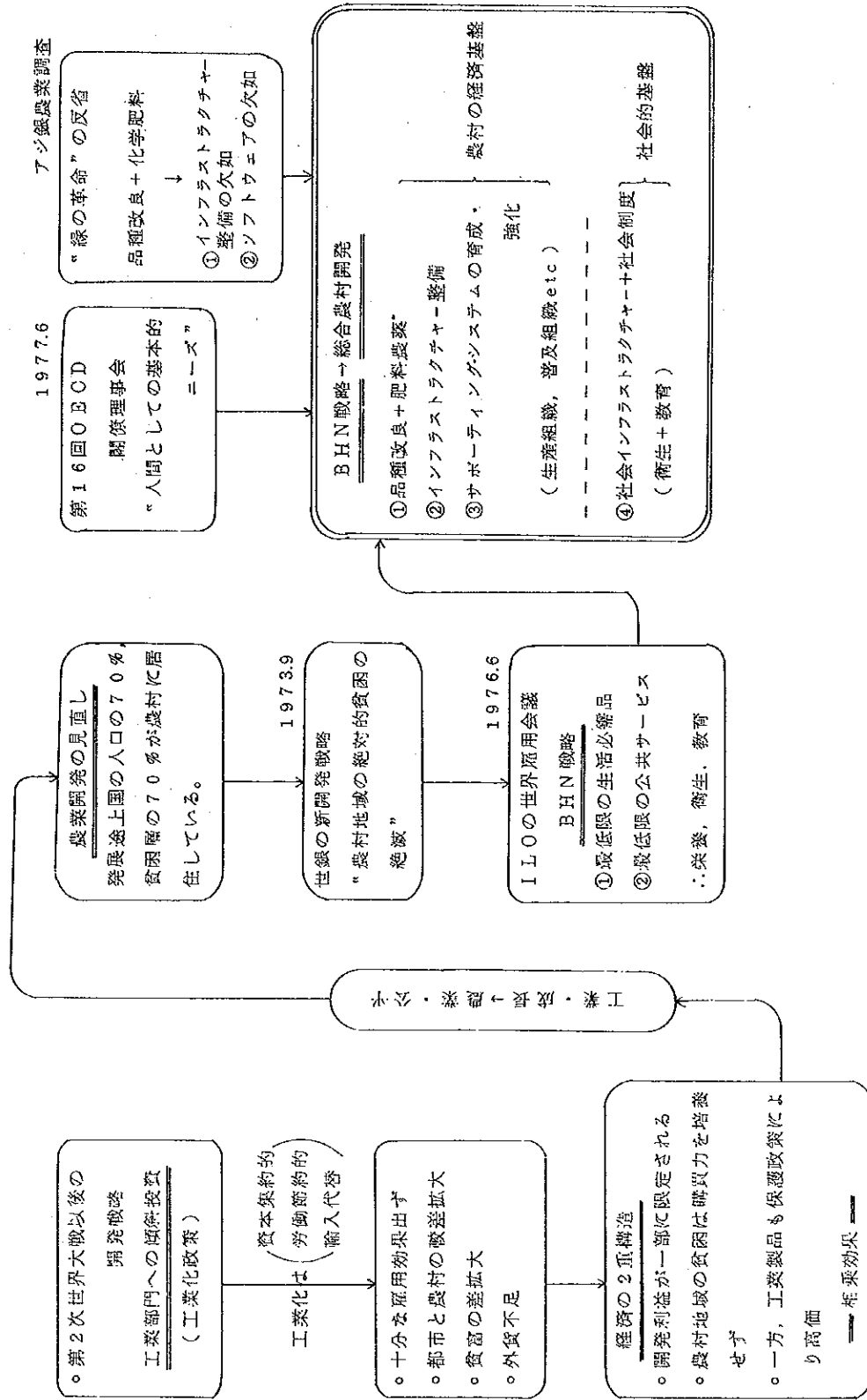
すなわち、①品種改良および肥料・農薬の導入、②農業インフラストラクチャーの整備、③生産組織や普及組織等のサポーターティングシステムの育成および強化という農村地域の経済基盤の確立、④衛生・教育等の分野の社会制度および社会インフラストラクチャーの整備を体系的に計画・実施する総合農村開発がBHN戦略の効果的な手段となるであろうということである。

2) 総合農村開発の手順は、まず、一定の農業生産力と所得を確保した段階ではじめてより高度な農業の近代化と衛生・教育という分野の近代化に関するニーズを満たす手順を踏むべきであろうということが留意されるべきであろう。




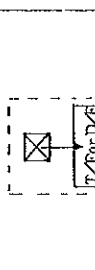
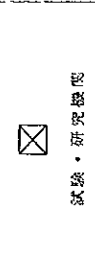
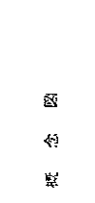
開発援助では、BHN 戦略は貧民に対する単なる福祉事業でなく、地域に定着し、拡大再生産的に発展し得る経済・社会開発として援助国および被援助国の双方が認識して臨むべきであろう。

この観点からすれば、BHN 戦略への現実的対応は従来の技術協力が相手国の技術者レベルへの技術移転にとどまっていた協力方式から一歩踏み込んで、地域住民、農民レベルまで拡大した技術協力の方法、たとえば、別表の⑤の方式等確立すべきであろうと考えられる。

BHN戦略と総合農村開発



協力方式の形態とその特質

	① 研究協力	② センター方式	③ プロジェクト方式	④ 総合農村開発型協力	⑤ 地域開発プロジェクト
<p>概念図</p> 	<p>試験・研究機関</p> 	<p>センター</p> 			
<p>協力の広がり (対象の人材) (活動の目的) (技術移転の内容) (技術移転の前提)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>研究機関, 試験農場</li> <li>研究者</li> <li>基礎研究</li> <li>品種改良, 病害虫防除等の基礎研究</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>試験・訓練・技術師場</li> <li>上級技術者</li> <li>実用試験</li> <li>技術者養成</li> <li>畜産技術の確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パイロットファーム</li> <li>初・中級技術者, キーパーマー</li> <li>キーパーマーへの普及</li> <li>畜産技術の普及</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>集落・村落</li> <li>一般農民</li> <li>一般農民への普及</li> <li>畜産技術の普及</li> <li>農村の組織化 (水利組合, 生産組合等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>流域圏, 経済圏</li> <li>地域住民</li> <li>地域住民への啓蒙・普及</li> <li>社会インフラの整備</li> <li>農村の組織化 (流通・加工組織等)</li> </ul>
<p>留意事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>モデルインフラストラクチャー整備費によりD/FやT/Fの台数的工事が可能となり、試験訓練への移行が円滑となった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>P/F地域が広がりを醸成されているため社会システム(集落や村落)と一致せず改良農業技術の普及はP/F内にとどまる。</li> <li>また、P/Fのインフラストラクチャー整備は相手側の負担で実施する現在の協力方式では、円滑な協力の実施が困難であり協力の波及効果の面で問題がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>P/F地域が社会システムの範囲と一致するが、P/Fと集落や村落の一般農家への普及の促進・定着のために農業技術の伝播を伴えば協力の効果は一段向上する。</li> <li>従って、             <ul style="list-style-type: none"> <li>①改良農業技術の確立</li> <li>②インフラストラクチャー整備</li> <li>③サポーターティングシステムの確立</li> <li>④農業教材の供与</li> </ul> </li> <li>の4つの柱が確保されることにより、農村総合開発の軌道となり得る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一定の農業生産力と所得を確保した段階で、一般の農業の近代化と社会インフラストラクチャー等の整備がNeckとして生じる。</li> <li>この段階は全く自助努力に依るべきであり、技術協力から開発調整及びローションの対策となる地域的広がりである。</li> </ul>	<p>農村総合開発型</p>