

農村開発計画

昭和53年7月

国際協力事業団

農開技
JR
78-2

JICA LIBRARY



105674513

国際協力事業団	
受入 月日 '84. 5. 21	000
登録No. 06201	8/ ADT

ま え が き

わが国の農業協力事業は逐年拡充され、対象地域の拡大とともに規模の拡大と内容の多様化をみております。

近年、特に従来の“デモンストレーション・ファーム”あるいは“エクステンション・ファーム”と呼ばれた言わば“点的”な協力から、国家経済開発の戦略に立った州全体あるいは農業地理的に条件の似た地域全体というようなきわめて大面積の農業開発を対象とした“地域農業開発計画”あるいは単に農業だけにとどまらず、学校・病院等の社会的基盤、整備及び他の関連産業の育成等を含めた社会・経済的開発をめざす“総合農村開発計画”等の“面的”あるいは“統合的”協力要請が増大しております。

わが国においてもこれらの分野の経験は欧米に比してきわめて浅く、ましてや海外での農業協力事業としては経験・内容とも数段遅れていると言わざるをえません。

本書は、これらの分野の農業協力にたずさわる第一線の人々が“農村開発計画”を考える際の一助となることを願い、1975年に世界銀行が発行した“Rural Development”を翻訳したものであります。広く国際協力に携わる関係各位に御活用いただければ幸いです。

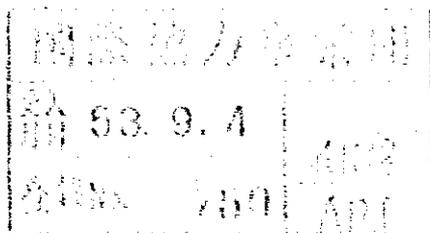
最後に、本書の改訂出版に際し協力を頂いた農林水産省国際協力課特崗 尚、今西 功、三木好久、三枝浩三及び松崎 昭の各氏に厚くお礼申し上げます次第であります。

昭和53年7月

国際協力事業団

農業開発協力部長

金 津 昭 治



目 次

要約と動告	1
第 1 章 : 問題の性質と範囲	14
行動戦略を目指して	14
農村の貧困の尺度	16
農村貧困の動態	21
第 2 章 : 農村開発の政策と計画	25
政策の枠組	25
組織と企画立案	29
農村開発の実施	35
第 3 章 : 世銀の計画	51
過去の傾向	51
今後の方向	55
世銀戦略の展開	62
付 表	
1. 開発途上国における貧困総人口及び農村貧困人口の推移 1969	71
2. 開発途上国における相対的貧困人口の推移	72
3. 開発途上国における農村人口及び貧困人口	72
4. 各国における土地を持たない農業労働者	73
5. 所得階層別栄養水準	74
6. 都市及び農村における医者 1 人に対する人口	76
7. 都市及び農村における初等学校の就学可能率	76
8. 農業への世界銀行/I DA の貸付: プロジェクト数と 貸付額 FY1948-74	77
9. 世界銀行/I DA の農業事業分野別の貸付実績 FY1948-74	78

10.	借入れ国の1人当たりGNP別世界銀行/IDA貸付実績	78
11.	世界銀行/IDAの農業及び農村開発に対する貸付実績 (FY1968-74)	79
12.	世界銀行/IDAの貸付総額に占める農業及び農村開発 のシェア(FY1968-74)	81
13.	地域及び所得水準別の推定農村貧困人口 1974年	82
14.	農村貧困者の地域別分布と農業及び農村開発のための 世界銀行/IDA予想貸付額の地域別配分の比較	82

要約と勧告

農村開発は、農村貧困者という特殊グループに属する人々の経済及び社会生活を改善することを意図した一つの戦略であり、農村地域で生活の糧を求めている人々のうち、小規模農家、小作及び土地をもたない労働者を含め最も貧困な人々に対して開発の利益を及ぼそうとするものである。

農村開発のための戦略を考慮するにあたっては、三つの点を認識しておかなければならない。第1は、人々が低位生産性農業及び関連諸活動からより報酬の多い職業に移る速度が遅かったこと、また、大方の開発途上国では、比較的規模の大きな近代的部門が与えられたとしても、その移転の速度は依然として遅いであろうということであり、第2は、開発途上国の農村地域の多くの人々は、色々な種類、程度の貧困に直面しており、利用できる資源、技術が限られ、制度、組織によって種々の制限が引続き加えられていくので今後人口が予想外の比率で増加すれば、彼等の立場は更に悪くなることが見込まれることである。第3は、農村地域には労働力、土地及び資本があり、これらを動員すれば貧困を軽減し、生活の質を改善できるということである。これは、道路、かんがい施設等のインフラの建設、新技術の導入、新しいタイプの諸制度と組織の創設を含めて、現在の諸資源をより完全に開発しうることを意味している。

農村開発は、貧困の減少を意図するものであるから、生産増加、生産性向上を明瞭に計画設計中に示す必要がある。しかしながら、農村開発を行う際には以下のことが考えられる。すなわち、食糧供給と栄養改善が、保健、教育等の基本的公共サービスと相俟って、直接的に農村貧困者の物質的福祉と生活内容等を改善することが出来るばかりでなく、間接的に彼等の生産性及び国家経済に貢献する能力を高めることができることが考えられる。農村開発は、農村社会の近代化と貨へい化とに関係があり、また、農村社会が伝統的孤立から国家経済との統合化へと移行することにも関係がある。

それ故に、農村開発の目的は、ある特定の部門に限られるものではない。その目的は満足できる最低レベルの食糧、住宅、教育及び保健と共に、目標集団のための生産技術の改良、雇用増大及び所得向上をも含むものである。農村開発の国家計画は、農業産出の増大、雇用の増大、保健及び教育の改善、コミュニケーションの拡大及び住宅改善のためのプロジェクトを含めた各種の活動を組合せたものを含まなければならない。このような計画（program）は、単一部門プロジェクト、または複合部門プロジェクトから構成され、その実施内容も同時併行的、または順を追って行われるように組立てられよう。その構成内容と実施の段階（phasing）は、目標地域において、障害を除去し、かつその地域の開発賛成勢力を支援する方向で作成しなければならない。

どのような農村開発計画、またはプロジェクトでもその性格とその内容は、特定の国または地域 (region) についての政治的、社会・経済的状況を反映することになる。農村開発の範囲とその必要性が政府リーダーによって受入れられないところ、または諸資源の不足が深刻 (特に、熟練労働の供給) などところでは、初期のプロジェクトは、その性格が試験的になり、または大きさが限られるかもしれない。凶作または疾病の場合のように、特に緊急の必要性がある場合には、狭く焦点を絞ったプロジェクトが適当であるかもしれない。

目標集団

開発途上世界^{注)}の7億5千万人の貧困者のうち約85%は、一年間1人当たり所得が50ドルか、それ以下を絶対的貧困とする基準によれば——絶対的貧困状態にあると見做される。残りの15%は、所得が50ドルを上回るが、国平均の1人当たり所得の1/3より低いものとして、相対的貧困状態にあると判断されている。

絶対的貧困者の3/4は、アジアの開発途上国に存在しており、1人当たり所得の低さと大規模な農村部門の存在を反映している。相対的貧困者に関しては、その大部分がアジアより貧困でない開発途上国に見受けられる。これはラテンアメリカ諸国に多い。絶対的または相対的貧困と見做されている開発途上国の人口のうち、その80%以上は農村地域に住んでいると推定されている。農業はこの農村貧困者の4/5の人々にとって、主要な職業である。これらの人々は、人口稠密地区 (zone) (1km²に付き300人以上) と人口稀薄地区 (1km²に付き150人以下) とに概ね同数が住んでいる。このような貧困者は、ザイール、東北ブラジル、アンデス高原地帯、インドの乾燥地帯における逆境条件の場合も勿論のこと、アジアの生産性の高いかんがい地域にも見受けられる。

農村の貧困者には、小規模農家、小作人、刈分け小作人、土地をもたない労働者とそれらの家族が含まれる。農村には2ha以下の小規模経営 (small-holding) が8千万以上もあり、その経営体も数か所の土地に分散しているものが多く、絶対的貧困レベル以下の所得しか生み出していないものが多い。小作人、刈分け小作人、公有地無断居住人 (squatters) の家族は、別に3千万或はそれ以上あり、しばしば楽でない生計を営んでいる。一方、農業従事者 (workers) の大部分は自営であり、土地をもたないか、または土地を殆んどもっていない労働者の数は増加しつつあり、特にこれはアジア諸国に顕著である。彼等は季節労働に依存しており、農村集落 (community) の中で最も貧困である。

農村から都市地域への高率の人口移動にもかかわらず、農村人口は年率約2%の割合で増加

注) 貧困者 (the poor) とは、1人当たり所得が50ドルか、それ以下の者及び所得が国平均1人当たり所得の1/3以下の者をいう。

している。このため、人と土地の比率が悪化しているが、これは産出と所得の増加を、本来土地単位当たり収量の増加と高価格の作物をつくることによって、生み出さねばならないことを意味している。このためには、新技術の導入とそれを利用する資本が必要である。このことは、次に農業の近代的システムを支援する新規の、或は改良されたサービスシステムが必要であることを意味している。小麦、米、とうもろこしに対する新しい種子/肥料/水の技術は、低所得者、依存的作物の小規模生産者に対して、科学に基礎を置いた農業を普及させるための最初の主要な機会を与えるものである。更に、適応試験と農業普及は、技術的変革の適正な進捗度を確保するために必要とされる。農村の貧困者を、より完全に生産増加に貢献させるためには特別の計画が必要である。この計画には、インフラ整備と園場(on-farm)改善を含めねばならない。

農村の生産と所得を増加させるための特別介入措置(special intervention)の必要性は、また、保健や教育のような社会的サービス及びその他のサービスの提供の場合にもあてはまる。貧困は、低い栄養、不十分な家屋及び低い保健水準に反映される。これらは、生活内容のみならず、農村の人々の生産性にも影響を及ぼすものである。とくに、水供給及び衛生の改善をも含めて、栄養と予防保健計画の必要性がある。良い教育は一つの重要な要素であり、また、農村青年に貧困から脱却する機会を与えるかもしれない。量的、質的な教育の不足を補うためには、「基礎教育」の拡充利用が絶対必要なものと考えられる。

都市地域に比較して農村地域は、水道、電気及び下水等の経済的インフラサービス享受のシェアが少ない。たとえ、それらのサービスがあるところでも、貧困者は租税が不適切であること及びコストが高くて、しばしばこれらのサービスを利用できない。従って農村の貧困者に適切な社会経済的インフラを供与するための特別の努力が必要であり、これらの内容を農村開発プロジェクトに租入れることが重要である。このような努力がなければ、農村の貧困は旧態のままに残るであろう。

政策的枠組み

これまでの経験によると、もし影響が効果的であり、また、その範囲も広いものでなければならぬとすれば、国家政策段階において、農村開発に対する強力な約束が必要である。多くの国では、この約束がない。しかしながら、多くの政府は、プロジェクト段階で実験を行い、その結果を検討しようとしている。このことは、これらの国と世銀との対話の基礎を与えるものであり、これによって将来広範囲のアプローチが展開されることになる。

マクロ的経済政策は、農業及び農村開発と矛盾している場合がしばしばある。生産と加工産業を助長する価格政策、都市地域での食糧価格を低く押えることをねらう価格政策は、農村開

発に對立的に作用する。このような場合には、農用生産資材に対する補助金が正当化されるかもしれない。国の財政政策もまた、他のグループに比して組織が不十分であり、意志表示の少ない農村貧困者に対してしばしば不利のことがある。すなわち、公共部門の支出は、都市住民に有利になるように甚だしくゆがめられており、農村地域では富裕者が優遇されている。しかも、貧困者は、所得に比べて、かなりより多くの税金を支払っていることがしばしばある。これは、間接的の物品税が高く、これに対して直接税が低いためかもしれない。これに加えて、公共融資による投資から利益を得ている者に対して課税することには消極的な傾向があり、これがこの様な投資の利益にあづかる少数の者と、投資の利益にあづからない者との所得差を狭げている。貧困農民の所得が、土地と土地生産物を支配する程度によつて決まるとすれば、土地政策は、農村貧困者にとって明らかに意味のあるものである。それ故に、多くの場合、土地改革は農村開発計画の必要な一部分である。

小規模生産に關連する新しい園場試験すみの技術的知識の流れを確保する政策は、農村開発を成功させるために必須のことである。最も貧困な地域は、しばしばこのような政策の対象としては見過されるか、または、生存を維持するだけの農家は一つの組織としては取扱われなない。技術がある場合でも、普及サービス、支援サービス、金融及び流通施設が欠如しているために、しばしばこれが適用されていない。このような技術を適用可能にするための地方段階の試験及び展示が、このような全地域に必要である。

組織及び企画

農村開発計画の企画と実施には、適切な地域的企画、強力な中央の調整、効果的な地方段階の組織及び企画と実施段階における農村住民の参加が含まれることが理想的であるが、若干の国しかこの理想に近づいていない。農村開発は、全部門（all sectors）に關連をもつものであることと、農村計画は地域の条件に合致するように組立てる必要のあることの二つの理由から、地域別に企画されることが望ましい。このような企画には、部門よりも地域に關する統計の集収、地域調査及び資源在庫の利用が必要となる。技術的、財政的資源の地域間配分は、資源量、利用可能な国内、国外の基金、均衡と成長に対する配慮のバランス並びに、中央と地方機關との責任分散についての相互了解事項に關連して決定されねばならない。このようなすべての要素は、内部的にバランスのとれた農村開発計画に組込まねばならない。しかしながら、総合的農村開発計画が欠如していても、そのために、地方段階での計画の進展が妨げられてはならない。

農村開発計画の実施を成功させるためには、中央における強力な調整が必須であることが次第に認識されてきている。このことは、行われねばならない多くの決定事項が政治的性格をも

っていることと、部門別に組織されている各省または各局の活動を調整する必要性があることを示している。このためには目標集団の決定、国と地方との活動調整及び中央各部門の活動の総合化に関して責任をもつ、特別の事務所、または機関 (unit) を設けることが望ましい。また、この事務所或は機関の任務は、すべての部門別政策を農村開発の目的にふさわしいものとするものでなければならない。

地方段階での調整が強調されるのは、多部門にわたる計画が権限の地方分散を大幅に増加して行くことによって、最も効果的に実施されるという実証が増えているためである。地方段階での管理 (control) は、適切な総合化、諸活動のタイミング及び条件変化に対応する計画の修正に必要な弾力性を与えるものである。開発が持続して進展するために必須である村落社会参加は、中央集権的管理よりも、地方管理によって大いに促進される。地方管理の特別な利点は、村落集団の問題を住民がよく理解しているので、いままでよりも容易に問題が解決される傾向があるということである。

協同組合のような集団づくりは、多くの農村住民にサービスを提供する問題を取扱うための組織的な基礎を提供するものである。また、これは参加を通じて加入度が計測しうるのみならず、クレジットの集団交渉、生産資材の供給及び市場向け余剰産物の出荷のための手段を提供するものである。土地の管理運営でさえも、エジプトのように協同組合で行うことが可能である。集団方式は、その成果は種々雑多であったが、各政府の間で、広く支持されている。このような実施方式は、他の方法では確保することが困難な農村開発に対する原動力を与えるものであり、多くの場合、農村住民の間に、相互扶助の基盤を設定するものである。協同組合グループの運営を成功させるためと、地域及び地方政府にとっての主要必須事項は、人材訓練である。従って、専属スタッフを準備するため、また、村落リーダー、学校教師、宗教リーダーを始め、その他変革を担う人々の能力を改善するため訓練施設が必要となる。

計画の設計及び実施

現行の農村開発プロジェクトは、議論の目的で三つの実施方式に分類される。

1. エチオピア及び韓国における世銀支援プロジェクト (種子) によって例証される最小限の資材一括供与方式。
2. (a) 全国的に総合化された計画、または、(b) 地域開発及び入植計画の何れかの総合的実施方式。全国的に総合化された計画の例としては、台湾の農村復興合同委員会及びメキシコの PIDER がある。地域的特定プロジェクトとしては、ケニアの茶、タンザニアのタバコ、マリの棉及びマレーシアのオイルパームの如き単一産品プロジェクト、または、バングラデ

ンシュのコミラ、マラウイの Lilongwe 及びコロンビアの Caqueta のように、多くの作物が導入され、かつ、複合営農体系をもつ総合的地域プロジェクトがある。

3. 農村公共事業、教育、訓練及び信用計画を含む部門別計画及びその他の特別計画。

これらのプロジェクトの検討の結果、農村開発計画の立案、プロジェクトの形成及び実施面における多くの困難な問題点が指摘されている。しばしば、知識の欠如、不完全な理解及び制度的、技術的、財政的能力の限界から問題が生じてくる。しかしながら、以下のように若干の簡単な漸定を下すことは可能である。

1. 着実な準備、企画が行われ、リーダーシップが与えられ、地方住民の参加があれば、小農は彼等並びに国全体の利益になるような変革の手段となりうる。
2. 農村開発のために必要な物質的資源は、不相応に大きなものであることを必要としない。多くの好結果をみた計画では、受益者1人当たりの資本コストは、これまで全く低いものであった。このこと自体は、良いプロジェクトとしての基準ではないが、このことは、目標集団の大多数に影響を及ぼすようにプロジェクトを企画設計するに当たって重要な要素となる。
3. 多くの人々に利益を与える農村開発計画は、少数の人に直接利益を与える旧来の計画に劣らず生産的であり、経済的に魅力のあるものとなりうる。
4. 計画が小農に適当な利益を与えるように企画設計されれば、開発はしばしば信じられているより迅速に進めることができ、また、現金所得が生計基本線以上に増大し、これに伴う生活水準への影響は目ざましいものとなりうる。
5. 最後に、まだまだ実施すべきことが多く残されているが、開発戦略の変更が必要であるという確信と、農村開発のための特定活動及び計画の約束 (Commitment) が必要であるという確信が、現時点で開発途上国において大きくなっている時は、おそらくないであろう。この事実は、新しい考え方を打立て、そこから新しい計画が発進し得る重要な橋頭堡 (bridgehead) である。

国別ガイドライン

農村開発の諸計画 (programs) を設計し、実施する枠組の望ましい特徴は以下のとおりである。

1. 中央のリーダーシップと調整：

効果的農村開発の企画立案には、高い優先順位を与えねばならない。企画能力を改善する手段には、国全体の実行計画を開発する責任を有する小規模であるが、専門の機関を設定することが含まれよう。このような集団 (body) は、プロジェクト選定と準備並びに現行計画の監査 (monitoring) についての指導的地位を持ち、また、調整機能を持つべきで

ある。全国的に総合化された農村開発計画が望まれているところでは、中央の機関は、また積極的にプロジェクトの選定と準備段階での活動に参加すべきである。

2. 権限の地方分散と地方段階での住民参加：

地方機関への権限の移譲を適切に行いつつ、地域または地方段階における制度的な枠組を設定し、中央—地方の交流と調整をよくするための準備を行うことが緊要である。この種の諸問題を取扱ったモデルはないが、地域—地方政府の諸機関内並びに部門別の各省内のいずれにおいても、企画と計画を実施する機関を設定することの重要性はいくら強調しても強調し過ぎることはない。また、企画、決定及び実施の各段階に地域住民を含めることの必要性も重要である。

3. 試験研究：小規模経営システムを対象とした、また、一般に小農が栽培するに適した作物及び利用するに適した技術を対象とした技術的、経済的試験研究を拡大することに高い優先順位が与えられるべきである。重要であるが無視されている第2タイプの試験研究は、伝統的農村社会が近代的部門に入り始めるにつれて、その社会集団の経済的原動力に関係を持つてくる。

4. 訓練：訓練された人材が不足していることは、恐らく、大規模の農村開発を行う場合最も深刻な障害となっている。特に地方段階の諸機関の要請に沿い、また住民が働いている地域環境での訓練に重点を置いた強化訓練も実施されねばならない。

5. 媒介体：農民団体や農協のような有効な集団組織を設定することに高い優先順位が与えられるべきである。これらは配送コストや産品流通コストを低減させる最良手段となり、従って大多数の人々に影響を及ぼすものである。

農村開発の企画立案に関連する諸活動には、下記のものが含まれる。

1. 目標集団の決定：目標集団の決定は、集団の種類、住民数、場所及びその他の特質によって行われるべきであり、また、これらの項目と予定プロジェクト活動との関係を明らかにすることが必要である。

2. プロジェクトの構想決定：プロジェクト設計には若干の異なる種類のプロジェクトを参考にすることが適切であるかもしれない。

(a) あるプロジェクトは、肥料や種子のような生産資材の最少限の一括供与方式のような特定の機能的サービスを強調するもの及び受益者1人当たりコストを低くして、適量の便益を徐々に農村貧困層に広く行きわたらせるような計画の段階区分付けを強調するものであるかもしれない。

(b) その他、更に包括的なプロジェクトには、より均衡のとれた、より集中的効果をあげる機会を全面的に利用するため、関連のある経済的及び社会的サービスの総合化が含まれる

かもしれない。

- (c) ある場合には、厄介な障害（例えば、風土病問題）を除去し、または特定の要請（例えば、土地を持たない労働者のための公共事業）に対応するため、部門別計画とその他の特別計画が必要とされるかもしれない。

どのような場合でも、各プロジェクトは受益者が持続的に確実に生産性を増加するために必要な生産資材供与及びサービス提供事業をともに含まねばならない。また、一つのプロジェクトの中で、直接的及び間接的生産要素の間に適当な均衡が保たれるよう、特別な留意が払われるべきである。この均衡については、全国ベースでその部門に計画されている諸サービスの水準、そのようなサービスを提供するに当たっての最も経済的な方法及びこの目的のために利用しうる諸資源についての制約を反映するものでなければならない。

3. 実 施：特に留意を要する事項には以下のことが含まれる。

- (a) 地方段階での訓練計画及び他の経済部門にこれを求めることを最小限にするために、地方で調達可能な人的資源を利用すること。
- (b) 部門別及び地域別の企画立案を行い、部門と地域の連関に適切な留意を確保すること。
- (c) 支払能力に応じた等級別利用者負担払制度を設定し、また、計画が拡大しても資金が不足しないよう、地方村落から引出すべき十分な貯蓄の準備を行うこと。
- (d) 小規模農業から継続的に生産性増加を生み出す基礎を提供する地方農業試験研究を行うこと。
- (e) 既存の地方政府機構を全面的に活用し、今後も拡大利用するため、その強化を支援すること。
- (f) プロジェクトの運営に受益者の参加を可能にさせるような制度的機構づくりを振興すること。
- (g) プロジェクト運営管理組織の必須部分として、また、今後のプロジェクトの構想決定に当たって経験を活用する方法として、簡単な監査及び評価組織を活用すること。

世銀諸活動における変化

農村地域における世銀の諸活動は、主として農業に対する資金貸付けであった。世銀は今や開発途上国における農業部門への直接投資のための資金の最大、かつ、単独の外部資金源である。このことは、資金供与計画の変化に反映されているように、過去5か年以上にわたる世銀政策の慎重な変遷の結果である。この変化には、貸付対象部門の変遷、資金供与目的の拡大と濃密化及び「新型」プロジェクトの出現が含まれる。農業のシェアは、1948-60年度の世銀総資金供与額の6%から、1971-72年度には16%、1973-74年度には

24%と増加してきた。更に、農業のシェアは、総供与資金額が、これまで数回拡大された期間を通じて引き続き増加してきた。

この期間を通じて世銀の農業に対する資金供与は、他の分野に比べて古くから行われてきたかんがい及びインフラプロジェクト融資に加えて、貯蔵、流通、加工処理、農業信用、漁業及び林業プロジェクトへの融資を含めて、間口が広がってきた。同時に、供与の濃密化は、1人当たりGNPが150ドル以下の国に対する供与額が、1968年度までは全額の22.5%であったものが、1969-74年度には全額の38.2%に増加している事実を示されている。農村貧困者に便益を提供するプロジェクトの数は、増加している。このような増加は、以下のような「新型」のプロジェクトによって促進されてきた。

- (1) 多数の農村貧困者に直接便益を提供することを意図したプロジェクト。
- (2) 小規模農業に対して総合的実施方式を採ったプロジェクト。この中には直接及び間接的な生産増加を内容とするものも含まれる。
- (3) 受益者1人当たりコストが非常に安く、そのプロジェクトが広域に拡大されるか、または広域的に操作されうるプロジェクト。

要するに、農業開発に関する世銀哲学の変化は、次のような結果をもたらしている。

- (1) 総資金供与額の大きな割合が農業に向けられており、農業の中では貧困者を対象としたプロジェクトが次第にそのシェアを増していること。
- (2) 最も貧困な国々に向けられた供与額のシェアが増加していること。
- (3) 従来よりも多数の人々が世銀支援のプロジェクトによって利益をうけていること。
- (4) 計画目標の総産出 (net output) 増は、マクナマラ総裁がナイロビ演説 (1973年9月24日) で示唆した5%目標を充分上回っていること。

今後の方向 (the way ahead)

農村開発が強調されているが、それは食糧生産の増強という緊急必要性と斉合するものであるかとの疑問があるかもしれない。その理由は、

1. 農村開発は、総土地の16%しかコントロールしているにすぎない小農グループ (2haかそれ以下) に対する多額投資を意味する。
2. 多数の小農にサービスを供与することは、少数の大農にこれを行うに比べて、しばしばコスト高となる。
3. 開発の潜在性の高い地域は、必ずしも最貧困者のいる地域とは限らないので、このような地域に諸資源を集中することは、農村開発の考え方に背反するかもしれない。

農村開発は以下の理由により、必ずしも食糧増産から資源利用の方向を転換させることを意

味するものではない。

- (1) 大部分の農村貧困者は、農業に従事していること。
- (2) 土地を持たないもの及び殆んど持たないものを農村の公共事業に雇用することは、農業生産施設を造出するとともに、彼等に食糧購入所得を与え得ること。
- (3) 小農はしばしば農場にある諸資源をより効率的に利用するものであること。

食糧生産の高い優先度を認めつつ、世銀は農村地域貧困の軽減と食糧の増産を一对の目標として、その必要性に注目している。したがって、世銀の農村に対する資金供与の強調は、貧困目標集団に属する人々への資金供与のみならず、国内の食糧供給の増強及び(または)食糧輸出に貢献させるため、大規模農家の生産を向上する必要が生じた時には、大規模農家にも資金を供与することを含むものである。

小農が年率5%の産出成長を達成するために必要な手段を検討することは、複雑な課題である。この課題は、必要とする財政的資源の推計のみならず、技術移転、多くの人材的及び制度的障害に関する問題検討をも含んでいる。これらの変数の多くは、定量化が困難であり、また、利用可能なデータでは、詳細な分析ができない。経験によれば、財政だけが制限要因であることはまれで、しばしば技術的、制度的、手続的及び人材的諸要因の方が、より緊要である。それでも、小農が5%の産出増加目標を達成するに要する投資額を概算表示することは、これまで、簡単なモデルを用いたり、最近の世銀の経験を参考として計算されてきた。これらの概略推計によれば、投資額は700億ドルから1000億ドル以上の範囲に及んでおり、最高投資額は、25の「新型」農村開発プロジェクトについての世銀経験を分析した結果に基づくものである。これらのプロジェクトでは、平均してプロジェクトの直接受益者の50%が、1人当たり年間所得50ドル以下の農村貧困家族であった。しかしながら、この推計値には、大幅な誤差がありうる。というのは、分析された25の「新型」プロジェクトには、このような予測を行えるような非常に正確な基礎がないからである。

1000億ドル、すなわち10年間引き続けられるとして、1年間100億ドルの数値でも、1974年だけでの開発途上国に対する計画総投資額1700億ドルからみると、かなり控え目に見えるかもしれない。しかしながら、貧困者が集中している低所得国に対する投資は、1974年には概ね250億ドルになる見込みであり、農村開発のために必要とする投資は非常に大きい。

世銀の計画 (Program)

1975-79会計年度の間、農業及び農村開発のために世銀が計画している資金供与額は、150億ドルと推定されている総プロジェクト費用に対して、約70億ドルである。この規模

の供与計画を想定した場合、半分は農業、他の半分は農村開発向けとなろう。世銀支援のプロジェクトへの総投資額は、1975-79年度の間には農村貧困者の生産性を最低年5%向上させるために必要とする総投資額の1/5となろう。世銀の農業及び農村開発計画は恐らく、合計して1億の農村人口に影響を及ぼし、そのうちの6000万人が貧困目標集団のはんちゅうに入るであろう。しかし、農村貧困者の数は、同じ期間に7000万人増加するものと考えられている。

世銀財源 (resources) の展開

農村開発の目標に対応するため、世銀は以下の事項に留意している。すなわち、

1. 経済的な部門とプロジェクト業務の進展について検討を行うこと。
2. プロジェクト循環、特にプロジェクト準備業務の場合について調整すること。

及び

3. 訓練及び試験研究を含めて、技術援助計画を修正すること。

農村開発に関するプロジェクトの選定が一段と強調されだしていることは、国全体の経済活動及び部門別活動の中で、今後以上にその選定に留意する必要があることを示唆している。この目的のためには、特別踏査ミッションが有効であろう。

内容の豊かさと多様性、特別の実施対策を必要とすることなどの理由で、プロジェクト準備は非常に重要なことである。また、プロジェクトの準備期間は一般的に長い。この準備に協力する可能な手段には、踏査ミッションの利用を拡充すること、開発途上国にプロジェクト計画部を創設すること、及び特定の準備プロジェクトを設定することなどがある。目標を達成するためには、その「実施」が如何に重要であるかを認識したうえで、そのプロジェクト組織内での計画、監査及び評価体制について格別の配慮が必要である。

これまでのプロジェクト審査手続きに関しては、特に大きな変更は必要ないが、便益の推計に信ぴょう性がないような実施内容を審査するためには、特定のガイドラインが必要である。このような場合には、その部門に対する政策基準、最低費用の比較検討、諸サービスの適正な価格評価、模倣の可能性及びその計画を広域ベースで維持運営するための財源調達の可能性について留意する必要がある。

世銀が計画する農村開発資金供与計画を支持するために必要な技術援助の種類には、人材上の障害を克服するための訓練、政府関係機関に対する注意喚起、試験研究及びより適切な理解とガイドラインを与えるための情報の集約が含まれる。

広範な農村開発プランを案出しようとしている政府に対し世銀は、これを助成するであろうし、また、要望があれば技術及び資金援助をも行いであろう。農村における貧困を減少させ

る戦略を開発することに、何ら関心のないと思われる政府に対して、世銀は農村開発プロジェクトの選定と作成を行うであろうし、また一方では、開発戦略、開発政策をどのように変更すれば良いかということに関し、対話を行うであろう。農村開発計画、またはプロジェクトを試行することに関心のある政府に対しては、世銀はそれらを支援するであろう。

世銀の経済、部門及び地域計画担当のミッションは、農村地域における目標集団をきめ、また、技術面、政策面、組織面、運営面及び人材面の主要な障害は何であることを確認することに努力するであろう。ミッションの報告は、関係諸政府との対話の材料として用いられるであろうし、また、以下のような活動を通じて種々の障害を除去することに役立つであろう。

1. 適切なプロジェクト及び計画の企画と、実施面での効率を低くするような、官吏サービスの手続と諸条件についてとくに留意して、公共部門がこれらのプロジェクトと計画を吸収する能力の低いことに関して、その制度的要因を明らかにするための特別ミッションの派遣。
2. 開発担当者の団体、地域及びプロジェクト企画担当者、協同組合支配人及び会計担当者等の地元教員に対して従来より以上の訓練の施設、機会を供与するプロジェクトの実施。
3. 大規模プロジェクトに従事する専門家の訓練の実施。

世銀の資金供与計画の内部では、次のような内容のプロジェクトを開発するため一層の努力が払われることとなる。

1. 農村人口中の低所得グループの大多数者に影響を及ぼすプロジェクト。
2. 利益に比して1人当たりコストが低いプロジェクト。
3. 少なくとも資本の機会費用 (opportunity cost) に等しい経済的収益率のあるプロジェクト。
4. 生産的内容と社会福祉的内容が均衡し、かつ、最低費用基準 (minimum cost standards) に合致し、資金源を持っているプロジェクト。
5. 政策決定に、地元住民を参加させるプロジェクト。
6. 総合農村開発努力の一部として、土地を持たない労働者のため農村事業を含むプロジェクト。

また、以下に関する実験作業 (experimentation) が、今後も継続して実施されるであろう。

1. プロジェクトの設計と農村開発の全分野に対する経済的配分体制の開発 (このような実験作業には、低コストの最小限のパッケージ、地域開発プロジェクト、公共事業及びその他の特別計画の評価が含まれる) 。
2. 純粹に一つのプロジェクト内の関連事項でなく、各部門及び地域別関連事項を考慮して設計された複合部門的プロジェクト。

プロジェクトにこのような関連内容を盛り込むことによって、最小限の全国的基準のためのガイドラインが作成される。

内部運営管理体制の一部として、現行のプロジェクト評価が一層強調されることになろう。したがって、監督ミッションの任務範囲も、そのプロジェクトの及ぼす影響の完全評価を含め、次第に広汎なものになろう。

農村開発プロジェクトを設計するに当たって、家族計画の要素も含めることが望ましい場合には、その可能性も考慮されるであろう。

第1章 問題の性質と範囲

行動戦略を目指して

開発の目的には、1人当たり生産量と所得の継続的増加、生産的雇用の拡大及び成長の利益のより公正な配分が含まれている。これは、貧困者の生産性を増大し、財貨入手とサービス利用の機会を増加することによって貧困と人間の不幸を軽減することを意味している。貧困者の多くは、農村地域に住んでいるので、これら多数の貧困者に利益を与えることが最大の必要事であるとすれば、農村開発は開発戦略の主要部分とならなければならない。

従来、多くの開発途上国での開発戦略は、成長の利益の配分を特に考慮することなく、経済成長を強調する傾向があった。この考え方の前提となっていたのは、経済拡大の利益が大衆の間に広まるので、1人当たり経済成長の増加は最終的にみれば、貧困の減少につながるというものであった。したがって、経済の“高度成長”を図るため近代部門に努力を集中して、成長率を増大させることに重点が置かれ、農村の貧困大衆を形成している小農、小作農、土地を持たない労働者の因襲的部門は、事実上除外されてきた。長期的にみれば、増大する農村人口に対する経済開発の成否は、近代部門の拡大と農業外産業の発展にかかっているであらうが、近代部門に重点を置きすぎたため、農村地域の潜在成長力は軽視されがちであった。このことを認識しなかったことが農村の経済発展の遅れ、貧困増大の主な理由であった。一方、極端な例をあげると、政府が農村における社会的公正実現の促進に熱心のあまり、成長のための投資意欲が失われたためか、経済の停滞をもたらした場合がある。この場合、急激な人口増加によって、農村の所得格差は以前よりも縮小したものの、1人当たり所得は減少している。

成長率を高め、成長の成果を公正に分配することを目的とした農村開発戦略は、特に農産物の販売を増加し、技術的投入財とサービスの販売を増加するという形で近代部門と保守的部門間の相互関連を増大しようとするものである。本稿で取り扱う主要関心事は、従来比較的軽視されてきた農村での貧困問題に直接に取り組むことであるが、農村の貧困問題をあらゆる側面で行き届けるには他の方法も必要となってくる。近代部門に関する政策、巨視的経済政策が重要となってくるのはこのためであり、例えば、世銀は生産や輸出を増加し、成長を促進するプロジェクトを通じて間接に農村の貧困者を救済するため、その財源 (resources) の一部を引き続き提供する必要がある。

ここでいう農村開発の中心となっている考え方は、生産の増加、低所得の農村労働者やその家族の所得の増加によって農村の貧困を軽減する過程の概念である。したがって、単に現金収入と現存の資産の再配分でなくて、生産と所得を増加することに開発の重点が置かれている。もともと、現金収入、資産の再配分は、生産と配分目的あるいは生産と公平目的を結びつける

総合農村開発戦略にとっては望ましく、かつ、必要でもあることは当然であらう。農村開発の考え方は上記の通りであるが、開発の実施には、農村の貧困者の中で目標集団をきめ、この集団の生産と所得を高めるため特定措置を講じ、直接、間接の利益の流れを確認し、また、利益の見込額を計測可能にすることが必要となってくる。目標集団という概念は、一般的開発戦略の中で他の要素と分離できる明白な要素であって、農村開発の定義の根底にあるものである。目標集団の適切な定義づけは、国によって異ってくる。しかし、目標集団選定の基準は、最低の必要栄養量を確保し、食糧以外の最低必要出費を賄うための所得額であらう。更に、平均国民所得の1/3以下の所得額も、開発途上国では相対的貧困であると判断する適切な基準とならう。低所得、絶対的貧困、相対的貧困によって判定される目標集団には、小農、小作農、土地を持たない労働者が含まれる。これらの集団については、それぞれが直面する特殊問題を処理する特別計画が必要とならう。

農村開発を実施する場合その目標は、個別部門(分野)にとどまらず、更に広い領域にわたるものである。その範囲は、生産性の向上、更に目標集団の所得増加、その他食糧、住宅、教育の最低水準にまで及んでいる。これらの目標達成のためには、財貨とサービスを増加して、これらを農村の貧困者に利用可能とすることが必要であり、また、すべての経済的、社会的サービスによって農村貧困者が利益を受けられるような体制と政策も必要となってくる。開発を永続させるためには、目標集団のメンバーが計画機関に参加することが特に重要である。

農村開発計画は、農業生産の増加、保健、教育の改善、通信網の拡大、住宅の改良のためのプロジェクトを含め、広範な各種の活動とその組合せを包含しなければならない。どのような活動を組合せるかは、地域におけるその活動の必要性、開発実施の時期、段階に応じてこれらの活動が計画内で占める優先度によって異ってくるであらう。計画は、例えば最初に保健、次いで教育、次に農業開発というように、連続したプロジェクトとして樹てられることもあり、また、一連の活動が殆んど同時に実施されるような広範、かつ多部門にわたるアプローチであることもありうる。いずれの場合も、計画の構成要素は相互補完的、補足的なものであるべきである。

農村の大部分の低所得層は、その生活を極端に農業に依存している。したがって、農家の所得増加を意図する計画の多くは、農業開発を中心とするものでなければならない。最低所得層に属する土地を持たない労働者にとって、雇用を創出する公共事業計画は、農村開発計画の重要な要素となりうる。貧困者を主な対象とする保健、教育サービスについても同様である。しかし、この場合の計画の効果は、直接に生産量や収入を増加するよりも貧困者の生産性向上能力を強化することであらう。

農村開発へのアプローチは、また、その国の状況によって影響される。余剰収入のある国――

石油や鉱産物の豊富な国を含む——は、直接生産を増強する活動は勿論のこと、社会開発のために多額の経費を支出することができる。また、経済の二重構造が広く見られる国では、農村開発計画は、低所得層に対する諸サービス用に割当てられた予算の枠を増やすことによって所得を再配分し、生産を拡大する有効な方法ともなろう。このほか、国の経済状況によっては収入の増加——これは将来、貯蓄と開発投資の増加の基礎となる——のため、短期の生産増加が強調されることもある。農村開発計画にもられる活動の性質、内容あるいは活動の組合せは、国、地域の政治、経済、社会、経済事情によって異なる。農村貧困者の所得増加活動の正しい組合せや活動の最も有効な順序については決まった形式はない。

要するに、農村開発計画あるいは農村開発プロジェクトは、特定地域の貧困農民の大多数の生活水準と農業生産の経済的向上を目的とするものである。したがって、ある場合には、間接的に生産を増加することに重点がおかれることもあるが、開発の焦点は主として直接に所得を増加する活動か、あるいは少なくとも生産性向上の可能性を与えるような活動におかれる。このような開発戦略を実施する場合には、訓練された人材と有効な体制が必要であり、また、農村貧困者の多くを対象とする計画については、その企画と実施に貧困者も参加しなければならない。

農村の貧困の尺度

農村の貧困の程度 (extent)

貧困の程度あるいは農村の貧困の程度を測定する正確で独特な方法はない。マクナマラはその演説の中で“国家の経済成長に貢献することもできず、また、経済進歩の公正なわけまえにもあづかり得ない開発途上国住民の約40%の人々”の生産性を増強する計画を強調した。この演説を基調として、数字的解説が作成された。これには、絶対的貧困（最低の栄養、住宅、個人的娯楽さえも享受できない所得）と相対的貧困（社会の上層と下層階級間の極端な生活水準の差を反映する）という考え方がもられている。相対的貧困は、貧困国よりも富裕な開発途上国でしばしば問題となる事柄である。

かりに、年間所得が50ドル以下^{注)}を絶対的貧困の基準とした場合、この基準によって絶対的貧困の程度とその地域的集中状況を示すことができる。この基準による人口100万人以上

注)。1969年価格、この計算をするに当たって、使われた基準資料は1969年価格による。この分析に用いられた1人当たり測定方法の代わりに“世帯”あるいは“家族”の所得水準を用いた方が望ましいであらうが、世帯あるいは家族の所得配分については資料がない。

の全開発途上国の分析結果は次のとおりである。

1. 絶対的貧困者総数の約85%は、農村地域に住んでいる。
2. 1970年尖で開発途上国の農村地域において約5億5千万人が絶対的貧困の状態にある。
3. この5億5千万人のうち3/4は、アジアの開発途上国にあり、また、2/3はインド、インドネシア、バングラデシュ、パキスタンに住んでいる。
4. ラテンアメリカ、カリブ海開発途上国での絶対的貧困者は約4%である。
5. 1人当たり所得が150ドルを上回る53か国では、農村地域での絶対的貧困者は8%に過ぎない。

このように多くの農村の貧困は、1人当たり国民所得の低水準の直接の反映であり、また、これらの国の経済に占める農村部門の大きさの反映である。^{注1)}

相対的貧困者数の算出のため、1人当たり平均国民所得の1/3以下の所得しかない者を相対的貧困と仮定し、その仮定に基づき計算を行った(付表2)^{注2)}が、これによれば

1. 相対的貧困者数は、開発途上国全人口の18%を占めている(所得額50ドル以下の絶対的貧困者数は34%)。
2. 相対貧困者がかなり多いのは、ラテンアメリカ、カリブ海諸国で(全相対的貧困者の27%)、これから判断するとこの地域の住民の30%以上は貧困者である。

絶対的貧困の基準で計算した貧困者の推定数に、相対的貧困者(所得額は50ドルを越すが、当該国の国民所得の平均の1/3を下回る所得者)の数を加えると、開発途上国の全人口の40%、約7億5千万人は絶対的あるいは相対的貧困の状態にあることになる。これら貧困者の地域分布は、アジアの開発途上国では70%、アフリカでは19%、ラテンアメリカ、カリブ海諸国では13%となっている。絶対的貧困と考えられる農村人口は、アジアの農村では全人口の40%以上、ラテンアメリカ、カリブ海諸国では20%以下というように地域によって差異があるが、相対的貧困者をも加えると、この比率は各地域で農村人口の37%から47%になる。

上記のデータは、貧困の地理的分散状況とその程度を示すものであり、約6億の貧困者——全貧困者の80%以上——が農村に居住していることになる。この6億は全農村居住者の40%に当る。また、約5億5千万人の農村居住者は、所得50ドル以下である。

更に国によっては、農村の貧困が他の国に比べて一層深刻であり、重大である場合がある

注1) 付表1及び2参照。本文で引用した数字は、表に示された1969年推定から計算した概略の数字である。

注2) 多くの先進国で福祉のための支払いによって所得控除が行われる「貧困線」には概相当する。

こともこの推定からうかがうことができる。最も困難な事情は、広範な農村の貧困が、動員しうる資源の少なさと結びついている場合にみられる。こうした状況にあるのは、すべての南アジア諸国；エチオピア、スーダン、タンザニア等の多くのアフリカ諸国；ボリビア、ハイチ等の少数のラテンアメリカ、カリブ海諸国である。農村開発は、これらの国々の当面する主要開発問題である。

これと反対に、貧困の範囲と程度は様々であるが、部分的に貧困農村をかかえている国がある。これらの国は、政府の実施決定があれば、問題を解決する資源が十分にある国であり、イラン、アルゼンチン、マレーシア、ユーゴスラビアがこのグループに属する。この中間にあるのは、農村の貧困が比較的広範囲にわたっており、これを解決する資源が少なくない国で、インドネシア、ナイジェリア、アルジェリア等の石油輸出国；ブラジル、コロンビア、メキシコ等の中所得国；タイ、韓国、フィリピン等のやや貧困な国がこのグループに属している。

農村貧困の実態

農村地域内の所得水準とその配分については、詳細な情報が少なくなく、また、農村貧困の構造についての分析も僅かしかないが、多くの場合貧困者は富裕者と並んで生活しており、特に天然資源の入手と利用に制限を受けている。また、貧困者は技術とサービスを利用する機会が少なくないこと、高水準の生産性を維持する体制がないことによって、更に不利な立場にある。多くの場合、利権の所屬が決っているため生産活動による利益の分配が不公正になるばかりでなく、貧困者は生産性を増加するような資材、サービス、組織が利用できないようになっていく。このように、農村地域の社会・経済的組織は、農村開発の目的に反することがあり、農村の貧困を強化し、貧困者の向上努力を挫折させることが多い。勿論、このような事例ばかりではなく、例えば、隔離された社会では、すべての住民が貧困で無知であり、特権グループによる支配がなく土地に対する最終的権利が種族や長老会議によって執行されるような場合もある。有効な計画を考えるには、まずもって貧困を定着させるような組織体制をよく理解することが大切である。

生計維持農業への依存

アフリカ、アジアの労働調査によれば、農業は農村住民の75～85%にとって主要職業である。比較的進んだ国や都市に近い地域では例外であるが、ほとんどすべての住民は農業に関係を持っている。したがって農村工業、商業、輸送及びサービス業（教育、行政事務）従事者は僅かである。農村貧困者の活動に関する資料は少なくないが、これらの資料によると、貧困者にとって農業は、一般住民より所得源として重要である。例えば、マレーシアの農村の中で比較的商业化され、開発された地域での詳細な調査によると、農業は貧困者にとって一般住民の

場合よりも重要であることが確認されている。すなわち、農村の貧困でない家庭の場合、農業を主要生計としているものが50%であるのに対して、貧困家庭の場合は82%に達している。多くの開発途上国の僻地の農家は、ほとんどすべてが家畜飼育や耕種を主要生計手段としている。

非農業収入源の重要性

農村地域では農業が仕事と所得の大部分を提供しているが、非農業活動も農村家庭の追加収入源として重要である。農閑期には、農業以外での収入を得る仕事は不足するので、耕作規模が小さい農家や生産性が低くて十分な生計費が得られない農家の貧困は更にひどくなる。農村の最低収入グループ——土地を持たない労働者やほとんど土地を持たないグループ——は、農業増産に間接的に役立つに過ぎないような活動をあてにしていることが多い。このことは、貧困な目標集団に対する影響を考慮しないで、農村開発の努力を単純に生産性向上の方法に限定することができない基本的理由の一つである。

気象、生態条件の多様性

農村の絶対的貧困者の大部分は、南東アジアの肥沃で比較的天候に恵まれた地域に集中している。これらの地域は人口密度が高く、経営規模が1/3 ha以下の農家が多い。しかし、アフリカのサヘル地帯 (Sahel zones) の一部、アンディアン、アルティプラノ (Andean Altiplano) やインド、パキスタンの乾燥地帯のように、天候不順で不毛な人口稀薄地域にも貧困者がいる。国別内訳に基づく計算によると、人口稠密地帯 (1平方キロ300人以上) では、約40%の住民が絶対的あるいは相対的貧困者であり、人口稀薄地帯 (1平方キロ150人以下) で約40%の住民が絶対的あるいは相対的貧困の状態にある。農村の貧困という現象は、生態学的にいろいろ違った環境の中であらわれるが、農村開発を実行するに当たってはこれらの環境に用いた具体的努力が必要である。

自然、災害の重複効果

洪水、干ばつによる収穫減が典型的な例であるが、文字通り大地域の全住民が深刻な影響を受ける事態がある。このような事態が頻発する代表的な地域は、住民約66百万人、地域面積約60万平方キロのインドのいわゆる“干ばつ常習地域”である。この地域の住民の多くは、一般にきびしい環境で生存必要量を得るために永年苦闘をつづけている。この広い地帯では、10年毎に3~4年間干ばつが発生し、天候のよい年と悪い年が交互におとづれる。干ばつの年が続くと収穫に大きくひびき、全住民の3/4、5千万人以上が絶対的貧困の状態になる。これと同様な極端な状態は、北東ブラジルの干ばつ常習地帯にも存在し、ここでは2千万人の住民が影響を受けている。このほか、はげしい洪水 (時に台風によって生じる) が貧困の原因となる。バングラデシュ、フィリピンの一部は、2~3年毎にこうした洪水に見舞われ、この地

域住民の低い所得を更に減少させることが多い。

小規模土地所有と所有地分散

農民の所得は、土地、労働、水、技術の量と質、生産物販売収入、投入財購入価格など多くの要素で決まる。高収量の米品種、肥料を使用する場合1 haのかんがい水田は、伝統的方法による同面積の水田の2倍の収入を得ることができる。茶園1 haの収入は、とうもろこし栽培の収入に比べ7倍となり得る。同じ程度の収入を得るのに必要な面積は、生態学的条件によって変わってくる。例えば、最近ケニアで行われた農業調査によれば、天水農業の場合、1人当たり年間約40ドルの生産を得るに要する経営規模は、地域の生態的状況によって2.6 ha、6.4 ha、16.4 haと幅があつた。また、サヘル周辺地域では、同額の収入を得るためには90～135 haの経営規模が必要であつたとされている。投入財使用の程度にもよるが、土地は依然として生産量と収入を決定する最も重要な生産要素である。調査によればアジア、アフリカ、ラテンアメリカにおける小規模農家の大部分は、生計を維持するだけの伝統的な低生産に慣れている。この調査は、また、伝統的作物を栽培する2 ha以下の耕地では、貧困線(Poverty line)以上の所得を得ることが極めてまれであることを示している。1960年の世界農業センサスによれば、耕作面積2 ha以下の小規模農家は80,000万存在している。^{注1)}

小作人及び刈分け小作人

大規模な所有地が定額小作料で小作に出され、耕作者が比較的高い収入を得ている事例があり、これは特に開発の進んだ地域に見られる。しかし、貧困な国では、ほとんどの小作人や刈分け小作人は、生産物を地主との間で配分し、しばしば不安定な小作契約のもとで耕作を行っている。その他の条件が同じであるとすれば、小作人の収入は、小規模自作農の収入より低く、従って小作人が貧困線以上の収入を得るために必要な土地面積は、収入の低さを補う分だけ大きくなる。これらの範囲に属する低所得者の大部分は、アフリカに居住している(全住民の86%、2,600万人)^{注2)}。

農村地域の大部分の労働者は、自営労働者あるいは家族労働者であるが、最も貧しい農家も、また収入のうちの相当部分を農業及び非農業活動での賃金雇用から得ている。土地を持たない労働者と僅かの土地しか持っていない労働者の大部分は、貧困者の最も多いアジア諸国に集中しており、その数も増加している(付表4)。土地を持たない労働者の大部分はその仕事が不

注1) 世銀報告「土地改革」付表1.第1:6表参照。

注2) 世銀報告「土地改革」付表1.第1:10表参照。土地を持たない労働者とその他の農村労働者

規則でしばしば季節労働であり、仕事の多いのは労働需要が最も多くなる時期に限られている。賃金は極端に低く、1日50セント以下のこともまれではない。農業労働者のすべてがこのように低賃金であるのではなく、農園、飛領土(enclave)企業の労働者の中には、貧困線以上の収入を得ている者もある。しかし、雇用が季節的である農業労働者、土地を持たない労働者は、一般に社会の最貧層に属している。

農村貧困の動態

農村人口と農業生産

農村から都市への人口移動は高いにもかかわらず、農村人口は年率約2%^{注)}の増加を見せている。従来、大部分の国では、増加する農村人口を耕地面積拡大によって吸収することができた。土地が十分ありこの土地を比較的低い費用で農業生産地とすることができる国では、現在でも事態は同様であるが、このような低費用での耕地拡大の機会は大層に減少した。耕地に対する人口の比が増大しているので、生産と収入の増大は、広範囲にわたる単位面積当たり生産増加と高価格作物の栽培によらなければならない。

単位面積当たり生産量増加の必要性は、現在行われている諸計画のもとでは貧農を不利な立場におくものであり、多くの国で開発戦略の再編成(reoriented)がなければ貧困は増加するであらうとの見解が強くなっている。農村の貧困大衆の生産と所得を高めることは、農民が適切な技術を利用し、また、技術の利用に必要な資本を入手すべきことを意味している。現在—農業信用と土地改革に関する世銀ペーパーで論じられた理由によって—技術変革を促進することのできる公私の機関(the public and private institutions)は、耕作面積2ha以下という典型的な貧農をややもすれば見逃し勝であり、また、土地を持たない労働者のニーズを無視する傾向にある。

小麦、とうもろこしの種子-肥料に関する新技術は、伝統的作物を栽培する小規模、低所得生産者に生産を増加する主要な機会を始めて与えた。新技術は多くの地域—バングラデシュ、ジャワなどの人口稠密で小規模低所得生産者の多いところでも—大幅な生産増加につながり得るものである。もともと、このためには多くの適応試験や育種が必要となってくる。しかし、技術変革のための投入資材を提供する組織が依然として小農を軽視する限り、生産量を多数の農民間で分配しなければならない小農の貧困は、ますます強まるであらう。したがって、農村貧困者を援助して生産の増加に一層の貢献をさせるような特別な努力が必要である。このこと

注) 人口増加率の低いラテンアメリカの若干の国を除く。

は、インフラ整備と圃場での改良措置を含む特別計画によってのみ可能である。

農民や土地を持たない労働者のために、特にかんがい地での作物栽培を多様化することによって農業での雇用を大幅に拡大することは可能ではあるが、農業は絶えずその生産性を高めると同時に農村におけるすべての追加労働人口を吸収することはできない。したがって、農業開発計画には、農村の非農業活動を促進し、かつ、農業部門と都市の工業化された部門とを結びつけるような措置を含めなければならない。

保健と教育

貧困者の農業所得を高めるための特別な介入についての理論は、最低基準の食糧、住宅、保健、教育を整備する場合にも適用できる。これらは生活の質を向上させるばかりではなく、間接に労働生産性にも影響するものである。1人当たり所得が50ドル以下であるということは、栄養、住宅、保健の基準その他の基本的な生活水準に必要な諸要素の不足を意味している。したがって、農村では罹病率、死亡率特に幼児死亡率の高いこと、むづかしい仕事を系統立てて行えないような肉体的、精神的無気力と無能力、諸問題、諸要求(challenges)の認識とこれに対する対応能力の不足、知識の欠如、向上と勉学に対する刺激と熱意のなさ、外部からの改革の働きかけに対する敵意(また、時々グループの団結をおびやかす内部の有能者に対する敵意)が顕著である。このような反応のいくつか、特に生理的要因よりも心理的要因の強い反応は、相対的貧困と絶対的貧困の除去に関係がある。多くの国で農村の貧困と食糧摂取量は関連がある(付表5)。栄養の不足はすべての年齢層に影響を及ぼしているが、死亡率は若年齢が最大である。大部分の低所得国では5才以下の幼児は、全人口の20%以下であるが、死亡率では全体の60%を占めている。栄養不足は、これらの国の幼児死亡率の最大の原因となっている。

農村の貧困を増加させている重要な要素の1つは、医学的配慮や健康上の注意を最も必要とする人々が貧困のためこうした配慮を受けられず、また、医療や健康管理施設のある場所から離れているということである(付表6)。ほとんどすべてのところで^{注)}、医者は公衆衛生上の配慮を行う組織の中心であるので、一般に医者への不足は医療の便宜が不十分であることを意味している。農村人口の80%は、公衆衛生の恩恵を受けていないと推定されている。

農村の貧困者の保健問題を悪化させているもう一つの要因は、予防サービスが看過されているということである。現状の高率罹病率、死亡率の原因となっている疾病を予防するためには、

注) 中華人民共和国は、最も注目すべき例外である。タンザニアも医者よりも補助者の活用を重点を置き農村保健サービスを拡充している。

元来、環境整備を主体とした疾病予防計画が必要であることが一般に認められてはいるが、通常、公衆衛生費の70~80%は治療サービスに割当てられている。広範囲にわたる疾病のまんえんは、飲料水の供給や衛生の改善によって減少させることが可能である。

時間がかかるが、教育への関心は、農村の青年に貧困からの脱出好機を与えることになる。しかし、農村貧困者が満足すべき教育を受けるのに考慮すべき2つの重要な事柄がある。それは、いずれも教育の障害となるもので、その第1は施設の不足と農村における教育内容の質が貧弱であることであり、第2は授業料、教科書、その他教育資材の費用が貧困者にとっては比較的高くつくということである。

農村での教育機会は、大いに増加してきているが、この増加は都市地域での教育、特に初等以上の段階の教育の拡大に比べて遅れており、均等に配分されていない。初等教育に関する国連教育科学文化機構(ユネスコ)の統計によれば、農村では都市に比べて完全な学校(complete school)数の全学校数に対する比率は非常に低い(付表7)。専門家の詳細な調査結果によると、ある国の“小学校就学率が仮に50%とした場合、この国のいくつかの貧困農村地域では、全若年層(特に女子)の90%、或はそれ以上が読み書きを知らず成人に達する見込みである”^{注1)}ということであった。大幅な事態の変化がなければおそらく農村の何百万人もの児童が文盲のままに終るであらう。その理由の1つは、教育施設に対して多額の公共支出が行われても、教育費を負担することは、それが名目的な額でも農村の貧困者の負担能力をはるかに超えることが多いということである。多くの国では、貧困農村における多数の児童に対する教育は、学校があるところでも初等教育2年で終わっている。

農村地域は教育上の恩恵を受ける点で不利であるばかりでなく、教育の様式が農村住民のニーズから考えて適当でないことが多い。農村における教育の質的、量的欠陥を是正するために^{注2)}は、“基礎教育”制度を広くとり入れることが必要であるとの認識が高まっている。

その他のサービス

農村地域でも上水道、電気、廃棄物処理、その他の経済インフラなどのサービスは、都市に比べて少ないけれども整備される傾向にある。農村では、都市よりもこれらのサービスを受けることが少ないが、これは、サービス施設が大部分の農民の住んでいるところになくということの意味している。サービス施設のあるところでも、貧困者は他のグループよりもサービスの

注1) P. H. Coombs, R. O. Prosser, M. Ahmed 共同調査“農村児童及び農村青年のための新しい教育

への道”, 本調査は1973年10月、教育開発調査委員会がUNICEFFのために行ったものである。

注2) 1974年12月世銀公表の教育、部門別作業ペーパー参照。

利益を受けることが少ない傾向がある。補助金が支出されている場合には、サービスを利用すれば若干の支払をしなければならないことが多い。したがって、補助金のある場合でも、個人的な負担は貧困者にとって施設利用を妨げる障害となるかも知れない。

分析の結果によれば、農村貧困者のために適切な社会的、経済的サービスを提供し、農村の最低所得グループ — 小農、小作農及び土地を持たない労働者 — のニーズを満たすよう特別な努力が払われなければならないとされている。このためには、サービスは農村のニーズに合致したものであることは勿論、貧困者がこれらのサービスを利用し、貧困の悪循環から脱出できるような特別価格措置も行われなければならない。また、上記の分析は、貧弱な健康と教育の欠如が低生産性と変革に対する抵抗の重要な理由であるということから、農村開発計画においては、経済的サービスと社会的サービスを統合することが重要であるとしている。^{注1)}

農村の貧困を軽減するには、農村分野 (rural sector) の内外での多大の努力が必要とならう。農村貧困者のための雇用機会を増加させるためには、非農業部門の拡大も必要であるが、直接農村における貧困に取り組むことの方が重要である。住民対土地の比率がすでに飽和状態になっている人口稠密なアジア諸国の場合は、特にこのことがいえる。更に、他の間接的方策も大事であらう。例えば、人口増とともに農村の貧困者数は、農村開発のための世銀資金援助計画の受益予想人口を上回ることがありえよう (第3章参照)。したがって、人口調節は明らかに必要であり、農村開発計画によって生活水準が上昇すれば、家族計画は次ぎ次ぎに従前以上の成功の機会を持つようになる^{注2)}。

注1) インドネシアの低所得労働者について行われた特別研究では、貧困と不十分な食事が相互に生産に対する影響を強め合って作用することが強調されている。この特別研究では、“一旦、貧血症状がまんえんすると、環境経済、栄養上の各種要因は病気が持つ衰弱効果を高めるようであり、その結果悪循環におちいる。貧血症者は労働者が減り、出来高払の仕事や奨励賃金制の仕事に従事している場合は、それだけ収入が減少する。このことが栄養不良 (食糧摂取の減量) の原因となり貧血症状を更に悪化させ、病気感染性を高める。このため、就労機会が減り、生産性は低下し、所得額の増加も、栄養、健康の改善もできない状態が続くという結果になる”と述べられている。

注2) 世銀活動報告書の“人口計画：部門別作業ペーパー”291～369頁、バルチモア、ロンドン発行の1972年、ジョン・ホプキンス大学プレス、人口政策及び経済開発、バルチモア、ロンドン発行の世銀運営報告、バルチモア、ロンドン発行の1974年ジョン・ホプキンス大学プレス参照。

第2章 農村開発の政策と計画

政府が農村開発の政策と計画を約束することは、多くの国での最近の現象である。このような約束が、長期にわたって国の政策に反映されてきたのは、ごく僅かの国に過ぎない(例えば日本、中国)。また、バングラデシュのコミラ計画、ノキンコのペブラ計画、ケニアの特別農村開発プロジェクト等世界各地で多くのパイロット(試験)プロジェクトが実施されている。この分野(農村開発)の活動に対する世銀の支援は、比較的新しいので、最近活発になってきた支援活動について適切な評価を行うことは時期尚早である。更に、各国の農村事情は種々雑多であるので、一国の経験だけでは、しばしばその特定国の環境のみに関する見解を提供することになる。したがって現段階では、取り組むべき問題の性質、複雑性、規模について未だ明らかでない点が多いことを強調する必要がある、どのような結論が出されても、それは暫定的なものであって、農村の状況変化の過程を十分理解したうえで、大幅に修正されるべきものである。

政策の枠組

政府の役割

農村貧困問題に及ぼす影響(impact)が広範囲にわたり、かつ、有効となるためには、国段階で強力に農村開発政策を約束することが必要となる。若干の開発途上国では、現行の政策と組織機構は、農村開発を進めるには適切でなく、政策の転換は主要な政治的変革に追従して行われるにすぎないのが現状である。すなわち、現状では広範囲にわたる土壌改革を行うことが重要問題である。政府自身が、農村開発の目的に同調的でない特種代表者によって支配されている場合には一層このことがいえる。多くの国では、政府がプロジェクトの段階で実験的に農村開発を実施しようとしているが、これらの国の中には、農村開発は技術的に困難であるか、あるいは、生産と輸出の伸びを減少させることになるかも知れないから、経済的に健全でないと考えている国もある。理由はどうであっても、もっと多くの国が農村貧困者の生活水準向上のため、戦略と政策の作成に専念しなければ何百万もの人間の運命は、大きく改善されることはないであろう。

農村開発の目標は、政府のしっかりした約束があれば、色々な方法で達成できる。どのような方法をとるか、どのような順序で行うかは、社会的、文化的、政治的要素や細かい技術的配慮によって異ってくるであろう。しかし、これまで、多くの農村開発プロジェクトが実施され、開発活動が始められたが、大多数の国は依然としてはっきりした政策を持たずに計画を立て、

その実施にあたっている。また、国の政策はしばしば農業開発及び農村開発と両立していない。

価格政策

国の政策と農業開発、農村開発とが両立しない一例として価格政策がある。農村開発にとって重要なことは、農業内の投入と産出価格間の全体的関係、農業と他の産業部門の交易条件が農村地域での生長を促進するようなものでなければならないということである。世銀の分析によれば、往々にして政府の政策は農村地域の開発、特に農業生産を冷遇している。政府の政策は、製造業、加工業を援助するように立案され、あるいは政府の収入を増加するように樹てられている。それ故に、農産物価格に比べて農業生産資材費を上げる傾向があり、その結果、農業革新が農民にとっては採算のあわぬもの、リスクの多いものとなっている。

多くの政府は、都市住民の生活費を引き下げることが必要であるという理由から、食料を低価格に維持している。場合によっては、政府が農業投入財に対する補助金や信用供与を行うことで農民に対して価格補償をしようとしている。しかし、しばしば、この補助金は、経済の好ましくないひずみを招来し、支給に費用がかかり、また、補助金を流す機関と接触があり、かつ、この機関から信頼を受けている者のみがその利益の享受することになり勝ちである。小農はまさしくこの利益から除外されている。それ故、一般に、投入財に対して補助を行うよりも、最低価格を保証することによって、生産刺激を与える方が支出額も少なくて済み、有利である。また、利子補給のような一般的補助よりも特定技術移転のために、特定の投入財に補助を与える方が望ましい。(注)

財政政策

多くの国の財政政策は、その実施方法に矛盾がある。財政政策は、特に緊急な収入の必要性と強力な圧力団体の要請によって細分化される傾向がある。それ故、財政委員会に代表者が参加していないか、あるいは代表者が少ない農村貧困者にとって財政政策は、不利に働いている。例えば、多くの開発途上国では、公共部門経費の配分は、通常に都市生活者に有利となるようにゆがめられている。また、農村地域では比較的裕福な者が有利な取り扱いを受けている。こうした不平等は広範囲にわたる財政業務にはつきりと現われている。

高率な間接物品課税の水準と実質上低い率の所得税、固定資産税を通じて、貧困者はしばしば、富裕者よりも収入のうちかなり多くの部分を支払っている。農村地域では、富裕層から正当な税負担分を徴収し得ないことがある。こうした事例は資産の所有権、特に土地所有権に基づく課税の場合に最も顕著である。

注) 農業信用に関する世銀資料では利子率の分析が行われている。

適正な農地税は、農業生産の利収要因を損わないで課税の機能を発揮しうるから、おそらく公用目的のための資金を動員するに最も望ましい。しかし、どのような種類のものであっても、効率的な土地税制を持っている国は少ないようである。効率的な土地税制を実行しているところでも、土地の所有権を名目的に親類縁者に移転し、また、地力の虚偽倍付けによって税税が広く行われているのが普通である。

費用の回収は、財政政策に関して非常に重要な意味をもっている。多くの国は、貧困者は支払能力がないという理由で、公共投資あるいは現金貸付によって利益を得る人々からの徴税ができないか、あるいは、徴税に消極的である。しかし、貧困者よりも富裕者に多くを課税することによって、貧困者に補助を与えることによる累進課税を実行しようとする計画も殆んど擱てられていない。このように適正課税が行われていないことが原因となって社会的、経済的利益が多いにもかかわらず、農村での投資と事業の進展は著しく制限されている。

土地政策

農村貧困者にとって土地改革のもつ意味は、はっきりしている。それは、農村貧困者の生計の大部分が、彼等の土地及び土地生産物支配の程度にかかっているからである。最近の土地改革に関する世銀の調査では、土地改革を農村開発の多岐にわたる目的との関連で把握することの必要性が強調されている。しかし、小規模経営農家でも土地改革を待たず、(1)人口稠密地域で小作地が少なく、土地の配分が極端にはゆがめられておらず、また、大農、小農ともに販売組織を有効に利用できるところでは、大幅な収入増が可能である。また、(2)生産的に開発し得る広い地域での開拓計画に参加することによって収入を大きく伸ばすことができる。しかし、面狭小作制度の事例が多いところ、土地の配分が著しくゆがめられているところ、また、農村の少数の有力者が信用機関、販売機関を支配し、大量の投入財や農村事業による収入までも自分達のために利用しているようなところでは、小農地あるいは小規模農村事業に大量の資金を投入する前に土地改革が先行して実施されなければならない。

地域政策

個人が行う農業や工業ばかりでなく、政府が行うインフラ事業、社会事業等各種の目標と活動を内容とする農村開発計画を樹てる場合は、農業以外の活動を行う場所について十分考慮しなければならない。農業活動には、土地の節約があるが、非農業活動の場合は場所を代え得ることが多い。異った活動の相互依存関係による規模の経済及び外部経済は、非常に重要な問題となる可能性がある。地方の市場センター、変電所、供水施設、学校、普及所、研究所、医療施設、農道、銀行、信用組合の各種サービスを受ける最適範囲と人口数の決定については必ず問題が生ずる

ものである。

これらの施設の多くは、設定場所としては各村落あるいは各農村開発地区よりも都市が最も適している。これは都市周辺の農村地域に対しても、これらの施設はサービスを提供できるからである。小規模サービス施設は農村に、大規模の施設は都市に置くのも一案である。また、農村の地域開発計画が進むにつれて、都市の地域開発計画との調整が必要となろう。貧困者と失業者の移動の増加と居住地の変化に伴って相互に隣接する農村居住地と都市居住地に対する公共サービスを総合的に提供する緊急必要性が増加している。

地域開発政策を樹てるには、各地区の潜在生長力を十分評価する必要がある。また、すべての地域、特に貧困が最も貧弱な地域に対して最低水準の公共サービスとインフラ施設を提供するための融資財源が確保されなければならない。全地域の天然資源と潜在生長力を確認するための経費支出は特に重要である。残念ながら、開発途上世界の広大な地域については、天然資源の広範囲な科学的調査は完成していない。多くの地域は、まだ投資の基礎となる資源保有状況と潜在生長力が明らかにされていないため、依然として貧困状態にとどまっている。

技術政策

小農の生産に関する農場試験済の新しい技術の知識を給えず提供することは、多くの農村開発計画を成功させる前提条件である。多くの貧困者は、新しい技術の発見によって確実な新しい収入機会が創出されるまでは、投資を行っても僅かな収入しか得られないような苛酷な環境の中に生活している。乾燥地帯、若干の山岳地域、焼畑農法の行われている祖^い土壌地域、多雨森林地域では、生産技術の改良と各種生産物の組合せが推進されなければならない。この方法以外では、移民が唯一の解決方法であろう。

調査計画が不適當であり、かつ、適応可能な研究と普及方策が不十分であることが、多くの場合、貧困農民の利益享受を妨げてきた要因である。農業生産を行うには総合的見地に立った技術改良を必要とするが、表面化している一つの共通問題は、生存を維持するだけの農業は、こうした技術改良を要する耕作形態の一つとして取扱われていないということである。もう一つの問題は小農にとって特に重要な事柄について配慮が欠けていることである。これらの記述とは、例えば、病虫害と天候に対する抵抗性の強い作物を導入する等の危険軽減措置、大豆、アワ、キャッサバ、豆類、陸稻等のいわゆる貧困者作物に関する研究の強化、耕作技術、土壤保全、肥沃度維持の分野での簡単な改善策の勧告である。小型の農機具については、一般に想像されているよりも多くの研究がされてきたが、これらの研究努力は、機具製造を目的とした簡単な生産技術として統合されておらず、また、研究成果も応用されていない。フィリピンのIRRIやその他の研究グループがこの問題を取りあげ、研究成果の広報と機械の現地製造

のための原型仕様書の作成を行っている。

約束・立案及び資源必要量

農業開発に対する資源配分量と開発計画推進が国の経済政策にどの程度反映されるかは、問題の性質と深刻さ及び国が当該計画に割当てできる資源量によつてきます。第1章に述べたように、農村貧困が小総関の地域に限定されており、かつ、資源がある場合には、農業開発の政策は国によって大いに異なったものとなるかも知れない。例えば、最近の石油価格上昇以前に作成された1972/73年～1977/78年のイラン第5次5か年計画は、農業部門の投資額を年間約9億ドルと計画した。イランの農村人口は約18百万人であるが、このうち約8百万人は第1章で定義した目標集団に属する農村貧困者と考えることができる。もし、農業のための全投資の半額がイランの農村貧困者のために使用されるとすれば、この目標集団内の1人当たり年間投資額は年間50ドルを上回ることになる。

これと対比的に、バングラデシュでは人口の90%以上が農村に住んでおり、これらの農村居住者のうち少なくとも4千万人は貧困者と考えねばならない。最近の世銀の経済ミッションの計算では、農業のための可能投資額は、1970年代の中ばでは年間約3億ドルとなっている。同じ計算方法を適用すると、バングラデシュでは、農村貧困者の生産性向上改善のために年間に使用可能な金額は1人当たり4ドル以下で、イランの約 $1/5$ である。イランでは農村貧困は、決して無視できる問題ではないが、バングラデシュにとって開発の関心事である農村貧困が、イランでは明らかに重要関心事とはなっていない。同時にイランでは資金に余裕があり、このため、農村貧困への広範囲な取り組みができ、また、実施の速度も早めることが可能となる。このように計画の立案作成、実施方法は状況によって大きく違ってくる。

組織と企画立案

農村開発計画の有効な企画立案と実施には下記のことが必要であるとの大方の合意が高まっている。

1. 農村開発のための国の計画あるいは行動プログラム、及びそれを支援する国及び地域の政策、中央から地方への適正な財政支出措置。
2. たて組織になっている中央政府部局間の調整を行うための強力な国設活の機関。
3. 中央部局と地域、地区部局の活動を調整するため、地域、地区域活に有効な機関を設置し、これにより中央部局活動の地方分散を促進すること。
4. 地方政府、プロジェクト助言委員会、協同組合及びその他のグループ組織を通じて、企画立案と実施の過程に貧困農民を参加させること。

国の農村開発計画と設計

農村開発について総合的計画設計を行っている国は少ない。この仕事は次のような理由で容易ではない、(1)農村開発の定義によれば、農村開発はすべての部門にわたること。(2)農村開発計画は、他の種類の計画以上に、国及び地域の企画立案に基礎を置くことが理想であること。(3)さきに言及した支援政策は、その性質上、基本的政治配慮を必要とすること。(4)基礎情報が不足していること。

それでも、農村開発の国家計画に焦点を合わせた努力結集の利点は明白である。計画のための財政、技術、運営上の努力、重点領域、活動の実施の時期と順序、部門別プログラム内の連繋、目的とする開発上の影響等の基本的問題には、ばらばらの形で取り組むことはできない。現時点では、この努力は、特定目標集団の場所、人口密度、経済的特徴、農村貧困が集中している地域の開発潜在力 (developmental potential) 等問題の全体の大きさについて明確なアイデアがないので、断片的になり勝である。

中央政府の段階では、農村開発の事業は、各部局の組織と責任に関する従来の権限領域 (boundaries) を越える傾向にある。地方、地域、地区の計画立案は、中央政府の持つ設計と実施の若干の権限を、地方の要請に熟知し、地方の開発潜在力を評価し得る職員に委託することとなる。最終的には、農村での自立開発の基礎をつくるためには、住民の積極的参加と援助を含め、計画づくりの枠組の中に、地元資源 — 人的、物的 — を動員することの必要性がますます高感されている。地方の自立とは、開発計画を通じて簡単に実施される低所得住民の参加とは違った形の住民参加を意味する。このため、行政組織が高度に中央集権化されている多くの国では、新たな努力が必要となってくる。このような困難な事情があるので、状況によっては特別地区や特別地域開発のために、部分的立案を行う方が一層現実的であり、効果的な場合がある。

中央における調整

農村開発を立案する場合、組織間通への取り組み方については、一致した意見ではないが、ある程度の経験ができつつある。例えば、農村開発のための国の企画立案と計画実施を調整する特別の事務局や事務所を大統領や首相の直属機関として新設することは明らかに有益である。経験によれば、このような機関は、自ら政府部局の専門的な仕事を引受けて行うのではなくむしろ部局業務の調整を行う時、最も役に立つものである。調整事務は、(1)国や地域の段階で現在の資料不足に対処したり、情報基盤の改善 (improve the information base) をしようとする場合、また、(2)主要な産業部局がそれぞれの専門活動を行う場合に特に重要になってくる。政府の一省庁、一部局が行う農村開発計画の成否は、他の省庁や部局からの助力

如何にかかっている。多くの国での経験によれば、部局間の連携重視を含めたこのような配慮の不足が失敗と失望の原因であった。(3)最後に、重要であるが困難な調整業務は、国の産業別政策と農村開発全体目的との調和を図るという仕事である。

権限の地方分散と地方段階における調整

経験によれば、農村開発の立案と実施には、地方政府や地方開発機関の強化を含め、大幅な権限の分散が必要である。また、必要な調整は、国によって大きな差異がある。農村開発プロジェクトの機能面が完全に地域、または地方政府あるいはその何れかに委譲されることは非現実的であり、また、おそらく望ましくないことであろうが、この委譲がなければ、典型的な例として中央政府と地方政府の機能の重複という問題がおこってくる。これらの問題を解決するため、また最後的手段としては審判の機関を設置するためには — おそらく地域企画事務局あるいは、調整委員会という形になろうが — 何らかの制度上の改革措置が必要となる。国の投資優先順位が問題となる場合には、中央の計画立案権が確実に反映されるような措置がとられなければならない。

権限の地方分散には色々の意味があるが、これらの意味をはっきりと区別して使い分ける必要がある。権限分散には、(1)プロジェクト形成権限の分散、(2)管理運営権限の分散、(3)経費割当権限の分散、(4)歳入徴収権限の分散等の意味が考えられる。中央ないし連邦政府、州ないし地域政府、地区行政府^{注)}の三つの主要行政機関を考えた場合、大きな国では農村開発の計画立案、予算作成、計画実施の責任は、州政府段階にあり、小さい国では中央政府段階にあるのが通常であろう。しかし、ほとんどすべての国では、中央の立案機関や省庁は、農村開発の方向づけとその資金手当てますますその支配的役割を増加しつつある。国によっては、地域機関及び中央機関の行い農業開発活動を計画し、調整し、促進するため、大臣あるいは大統領直轄の特別事業単位が設けられている。

地区あるいは小地区段階に農村開発のため強力な計画及び実施機関 (machinery) をつくる必要があるとの意見が現在支配的である。計画に基づく諸活動が複雑で各分野に係り、従ってこれらが正しく調整され計画される必要がある場合には、開発を地方の段階から立案し、運営することの利点は特に大きい。同時に地方段階での運営は、諸事情が理解され、状況が変化するに伴って計画を変更するに必要な融通性に富んでいる。更に、一般的にいえば、地方段階で権限と責任を併せて持つことは、他の方法よりも一層積極的な開発促進努力を招来するものである。

注) 正確な用語法、分類体系は、国によって異なるが、何れの国でも少なくとも三段階にはっきりと区分できる。ここで使用する“地区”は、州以下の全部の段階を含む。

高度に中央集権化された組織のもとで無視されがちな孤立地域においては、特にこのことがいえる。中華人民共和国では、地方分権化された地方段階の運営への信頼が経済体制の基礎となっている。その他、アルジェリア、タンザニア、ケニア、インド等多くの国でも同じような傾向がある。しかし、特別プロジェクトに関する権限の行使——これは地方政府が現在持っている権限とは別に持っている権限であるが——を除いて、地方分権化は一般に未だそれ程進んでいない。

現時点では、地方の決定に基づいて割当てられる開発経費の全必要額に対する割合は、非常に少額で、おそらく10~20%の範囲にとどまるであろう。予算権限は相変わらず中央当局の手にあり、資金の大部分は省段階で割当てられている。州政府がその歳入の中から農村開発のために割当てることのできる資金は、一般に絶望的といえる程不十分であり少額である。経費支出上の大幅な地方自治権がある場合でも、中央からの資金移転への依存度は非常に大きい。中央政府は、通常、地方政府が地方の財源から直接追加歳入を徴収する権限を与えていない。もっとも、中央政府からの割当を補充するため地方での財源動員に賛成する意見もある。その理由は、投資のための財源が増加し、地方財源の導入は住民が計画の着想と設計に参加する基礎を強化するからというものであり、また、もっと一般的には、地方段階での財政上の責任を大きくするからであるというものである。国によっては、例えばインドネシアのように、地方での財源提供を増加する計画を実験的に実施して成功しているところがある。この場合、インドネシアでは、財源誘因として一種の不足分助成方式 (matching grant system) を採用している。

地方住民参加の重要性

農村開発計画を選定し、設計し、実施するに当たって農村社会住民の参加を得ることは、新しい生産技術の採用につながる諸変革を受入れる第一歩であることが多かった。初期段階からの住民参加を実現する方法、また、この住民参加を中央からの全般にわたる必要な指導及び統制との間に均整のとれたものとする方法は、各国内で解決可能な問題である。しかし、バングラデシュのコミラの場合のように、有効な大衆参加を確保する仕事は、遠く離れた中央政府から派遣された官吏が行うよりも強力な地方行政機関が行った方が効率的である。タンザニアは、これらの問題の処理については他の国よりも進んでいるようである。例えば、現在、地域開発予算の作成は、村落住民と下級官吏で組織された地方委員会の提案から始まるが、この提案は、中央政府に提出される前に官吏と政党政員から成る上部段階の地区、地域委員会で審査される。提案が次の上部段階に提出されるには、各段階での合意がなければならぬ。マレーシア、インドネシアでもこれと同様な地方分権化された立案と決定の方式がとられている。国によっては、必要性と可能性についての考えが、村落住民といわゆる“合理的”な考えを持った役人と

の間で違っていることがある。この考えの相異を調整することはむづかしい。極端な場合は、地元の政治家が完全に役人を支配して誤った結果がでる可能性があるかも知れないし、また、逆に、よくある例であるが、役人が最終決定と勧告をする場合があるかも知れない。

農民組合、農業協同組合のような地方組織は、貧困農民の組織づくりに伴う運営上の諸問題をうまく解決処理するために有利である。一方で、これらの組織は、会員に農民を含めることによってある程度の住民参加を実現し、地方、公の機関を越える場合よりも多くの人々に信用を供与できるような仲介機能を果たしている。グループに属するメンバーは、信用の償還、役入財の受入れ、外部からの物資購入、適当な公的あるいは私的な機関への販売余剰産品の引渡しについて協同責任者となりうる。組織によっては、個々の耕作農民の責任と所有権は動かさず、土地と作物に対して多少とも統一した耕作法をできる限り行って、協同耕作をしているところもある。このようにして地方の農民グループや農民組織の存在は、原則として、政府職員や政府の支援機関の職員が目線集団に属する個人や家族と接触する必要性を少なくすることができる。

殆んどすべての政府は、色々な形で農村地域における協同組合の発展を支持している。従来の経験からすれば、協同組合の乗務は種々雑多であった。ある組合では、管理者に要求される技能、特に企業経営や、商取引上の技能が軽視されており、非効率と損失のため、組合は、組合員にとって高価なサービス調達者となっている。また、ある組合では、これらの問題は、低所得家族の組織を好ましく思っていない商人、商人、地主等からの積極的かつ有効な組合反対によって更にむづかしさを加えている。時には、これらのグループは、内部からの働きによって多くの利益を得ている。協同組合の組合員であることが補助金つき信用供与を得る条件である場合等はその例である。職員の不正もまた大きな問題であった。

しかし、協同組合についての諸経験は、必ずしもすべてが悪いものではない。組合のような組織は、農村開発計画への住民参加の機会を提供し、計画推進の力となるが、これは他の方法では得られないものである。更に、ほとんどの社会では、非公式な相互扶助の制度が確立されている。非政府機関の業務は、通常、役所仕事の枠外で控え目に行われているが、これによって協同組合の育成が成功した例がある。世銀は、特に非政府機関が地元での経験を持ち、パイロット計画を実施している場合には、これらの機関との緊密な共同作業の方法を探究する意向である。

人材と制度上の制約

農村開発計画の実施に携わる有能な職員が不足していることは、計画の設計に当って考慮しなければならぬ大きな問題である。多くの国、特にアフリカでは、経験に富んだ下級の技術

教員、事務教員があらゆる段階で不足している。訓練を受けた人材が数多く存在する場合でも、農村地域で働く人の数は都市地域におけるよりも少ない。これは、農村開発に対する優先度が低いいためか、あるいは、農村開発の財源が著しく不足しているからであろう。しかし、典型的には農村地域の開発組織の最下層で働く人々の給与、諸手当が少なく、身分の低いことがその理由である。彼等の昇進の見込は不確定であり、農村における快適さの欠如は訓練された人々を農村にとどまらせない。更に、多くの国では、行政事務の慣例によれば、専門化は重じられていないし、ふさわしい処遇を受けていない。このため農村に働く教員の移動が多く、また、農村開発監督官は、新任したばかりか、あるいは辞める直前のジェネラリストであることが多い。

こうした事態の解決方法は、よく用いられているが実行されることはまれである。農村地域で働く教員に対しては給与、諸手当の改善を図り、優れた農村サービスについては特にその重要性が認識されなければならない。また、専門の現場教員の昇進見通しの改善が必要である。しかし、給与の引上げや昇進は、真の職業意識に基づいて行われる奉仕への動機と奉仕の実行があって始めて与えられるものでなければならない。人材はしばしば現在よりも有効に利用することが可能である。特に、有効な管理者と高級教員が少ない時には、下級教員をもっと有効に利用する必要がある。正式に訓練を受けた人材が必要であるか否かは、主として業務の実施方法によって決まる。多くの農業信用供与計画には、クレジットを受ける申請者の資格について複雑な基準と、これに基づいて行い旧来の形式のクレジット業務があり、複雑な様式手続を必要としているので、高度の訓練を受けた人間を要求するものである。このような手続を修正すれば人材を他の仕事にふり向けることが可能となる。

権限の地方分散が効果的でなければならぬとすれば、地方・地域政府、開発担当機関、協同組合形式の組織は、その任務を遂行するため、訓練された人材を持っていなければならない。現在の訓練組織は、特に現地住民との関係を処理する上で劣体である。開発業務と社会との結びつきを強化するため、教員の募集は、現地で行うべきである。農業普及員、健康管理員、組合教員の訓練は、地方の特殊事情に基づくニーズと優先順位に従って実施されなければならない。また、改革の担い手としての学校教師、宗教上の指導者、組合書記等の村番オピニオンリーダーを訓練する可能性について一層の考慮が必要である。訓練を必要とする人の数は、非常に多いので、唯一の実際的方法は、訓練者を訓練することによって乗数効果をあげる方法である。このことは、国家的な資金による地域訓練機関を設置することによって可能となる。この種の機関は、自国に於いて開発管理者、地域プロジェクト立案者、組合教員、普及員その他の専門家を訓練するコースを開設するような経験者を養成することになる。

農村開発の実施

農村開発プロジェクトについての経験は限られており、地域によって事情が異なるので、計画設計についての一般論は、余りにも特殊なものとなるか、あるいは、有り触れたものとなるかの危険性を持っている。それでも、農村の貧困撲滅を目的とする各種プロジェクトの代表的部面を検討することによって、いくつかの経験を引出す試みが行われてきた。この点について注目すべきことは、農村開発計画が一般に農村の貧困者に便益を提供することのみを目的とするものではないということである。その理由は色々あるが、農村開発の目的は農業生産（あるいは販売向け生産）の増加という目的に従属することが多いからである。また、小農に助言を与え、小農への技術普及を目的とする計画でも、もし中農を含めることによって可成りの農業生産の増大が実現される場合は、この計画から中農を除外することにはならない。

農村社会のすべての部門が、ある程度利益を得るように開発計画を設計することは望ましい。このような計画設計によって、主要目標集団の利益享受を一番効果的にし得る場合が多い。農村社会全体を計画に含めることは、全体の利益になる要素をとり入れることを意味する。多くの国では、計画が内部から覆えられないようにするためには、農村内の有力で影響力の大きい方面からの反対を避けることが必要である。貧困者に対する永続した利益を確保しなければならぬとすれば、計画設計に当っては、現行の社会体制を考慮に入れなければならない。従って、経済的、社会的不公正が始めから大きい場合には、プロジェクトによる利益の50%以上が直接目標集団に向けられると期待するのは楽観的である。この比率はもっと低い場合が多いであろう。しかし、どのような場合でもプロジェクト設計は、当該開発途上国の持つ特殊ニーズと諸条件を反映するものでなければならない。

極端な例では、ある国で資源の許す限り大きな集団に最低必要物資を一括して提供しようとしている。これは農村開発への最小一括実施方式とすることができる。その他の極端な例は、もっと広い計画で、これは直接の生産要素はもちろんのこと社会的要素をも含めるものである。しかし、このような計画は、これに必要な財源と人的資源が多いため全体的計画でなく、特定地区、特定地域計画が主になる（例えば入植計画）。これは総合実施方式といわれている。最後に、農村貧困者に利益を与える各種の支援計画がある。これらの計画の可能性を完全に実現させるためには、広い分野にわたる総合計画を考慮しなければならない。土地を持たない労働者を支援する農村事業計画、小農のための国家信用供与計画はその例である。農村貧困者のための教育、保健、輸送、電力、給水計画等大部分の特定部門別計画もこの範疇に属する。これらの計画は、厳密には産業部門計画あるいは特別計画といわれている。しかし、強調すべきことは、農村開発に関する経験の大部分は、各種の特別実施方式あるいは個々の実施方式から得られるものであり、全体的農村開発計画から得られるものではないということである。このよ

うにプロジェクト活動の分類は、主として系統立った問題討議の基礎として役に立つものであり、諸事例は必ずしも計画を副産した人々の意向や意図した設計を反映するものではない。

最小一括実施方式

最小一括実施方式は、農業生産の拡大を通じて、程々ではあるが幅広い生活段階の改善を目的とするものである。このため、一方で開発の必要性と目標集団の要請を考え、他方、財政上、職員配置上の制約を考えて、事業実施の順序に特別の注意が払われている。最小一括実施方式の大きな利点は、比較的簡単な目標と実施手段で、低コスト、広汎な事業が見込まれることである。事業実施の順序を重視していることも注目される。最小限の制既措置によつてまず、生産性の増加を強調することは、次の段階で複雑な形式の計画への大衆参加を確保する最も有効な方法である。

現在行われている最小一括実施方式の例としては、1971年エチオピアで実施され、IDAが支援している最小一括実施方式がある。この計画は、最終的にはエチオピアの全小農に影響を及ぼすことを考えて、1万の農家集団に対して普及、生産信用、協同組合開発、農道を提供するものである。この農民居住地区は、長さ75キロの全天候道路（all-weather road）の両側5キロにわたって存在している。諸サービスは、地方政府の参加なしに特定の信用機関と農業者を通じて行われる。このプロジェクトに携わっている人々の経験では、最小一括実施方式が成功するための重要な条件を次のように示唆している。

1. 第1級の技術一括方式（エチオピアの高地での土壌と降雨条件のもとでは、肥料の施用によつて生産が増加し、このため普及員の説得がなくても農民は肥料の有用性を知るようになった）。
2. 大衆の尊敬を得ており、かつ、報酬を受けないで、模範農家として行動しようとしている人々が農村に居るような社会構造。
3. 生存を維持する水準以上の生産をあげようとする意欲を阻害しないような小作制度。
4. 政府の信用供与の場合、償還率が手頃で、安定した明白な基準に基づいており、監督制度がきびしくないこと。

技術一括方式（technical package）が、現在行われている方式（practice）より著しくは優れていない場合、また、生産性を高めるため先づ必要となる諸条件が複雑である場合——例えば農村貧困者が土地取得の難易、営農形態、技術水準、職業の違いによつて階層分けされている場合——には異った実施方式が必要となる。このことは、資源が限られ、大きな農村貧困をかかえる国では、技術一括方式が大きな利点を持つにもかかわらず、このような形の国家計画の例が少ないことの原因の一つである。例えば、多くの南アジア諸国に

おける社会的、経済的階層化は、最小一括方式が広く行われるのを妨げているようである。

しかし、最小一括方式のアジアにおける一例は、世銀が韓国で援助している最近の種子改良プロジェクトに見られる。このプロジェクトは、50万の農民に水稻、小麦、大豆、ばれいしなどの改良品種を提供し、5年間に10%という控え目ではあるが重要な意味を持つ所得増加を実現しようとするものである。この計画には、種子の品質改良のための研究と協同組合を通ずる個々の農家への種子配布組織の確立が含まれている。韓国では信用事業、普及事業は、主として協同組合組織を通じてすでに十分に行われている（韓国農民の90%が協同組合員である）。このプロジェクトの費用は、1973年価格で1農家当たり50ドル弱である。

条件の悪い場合には、各種の便宜を最小一括方式で提供すること（provision of minimum package facilities）は、農村貧困者の中で比較的少数の人々だけにのみ直接利益を与える傾向がある。しかし、目標集団に属する程貧困ではない小農を対象とした最小一括計画の場合は、望ましい間接効果があるかも知れない。例えば、小農は富裕になるに従って最貧層からの労力を広く雇用するようになる。また、農産物の販売と輸送に対する需要の増加は、雇用労働市場を改善するようになる。農村貧困者に対するこのような間接効果を重視するプロジェクトは、貧困者が土地を取得する機会がないか、あるいはその機会が少ない場合には特に注目に値する。

総合実施方式

総合国家計画

この範疇に属する大部分の計画は、特定地域を対象として設計されるものであるが、国によっては、農村の全住民を対象とした総合農村開発計画を目指したものもある。この計画の特徴は、目標である住民のニーズと資力の慎重な明確化、準備と実施のための詳細な計画立案、多くの産業部門にわたる計画内容の実施時期決定、関連機関の調整あるいは再構成である。この種の計画のいくつかは、例えば日本、台湾、韓国の計画に見られるように、大いに成功しているが、他の国ではパキスタン、メキシコのようにこの計画は未だ初期の段階にある。

台湾での計画の成功は、1950~70年間に農業部門の産出額が年間5%の伸びを示した事実で反映されている。最も生産を増加したのは耕地面積1ha以下の89万農家で、これは、全農家の2/3に当たり、耕地面積は全耕地の1/3に当たる。この集団の農業収入は、1970年1人当たり300ドルを越えた。台湾では多数の農家が新技術を早急に採用したことが特に目立ち、増産のほとんどは良質の投入財の使用とかんがいの拡充による生産改良によってもたらされたものである。

一般に認められていることは、農民組合の組織がなければ、この計画は成功しなかったであろうということである。農民の組織としては三段階の多目的連合会がある。一番末端の段階は、数戸の農家から成る小農家単位で、これらが328箇の町村地区農民組合を構成している。こ

の上に20箇の郡組合と最高組合機関がある。農民組合は多くの目的を持っているが、制度金融 (institutional credit) の重要な実施機関となっており、これが農業開発促進の主要要素の一つであったと思われる。農民の組織化は、農村建設合同委員会として知られている独立した中央開発機関の支援で行われたものである。

台湾での経験とは対称的なのが、メキシコの総合農村開発計画 (PIDER) で、この計画は非常に新しく、注目すべき成果は未だない。しかし、この計画は、詳細な立案と実施された制度改革の故に特に興味深いものがある。この計画の主要目的は、恒久的あるいは臨時の雇用を増加し、直接生産に結びつく活動を導入することによって農村の生活水準を引上げ、基本的社会インフラと生産サービスを改善するため、選ばれた農村地域に資源とサービスを提供することである。計画と実施の地域を選定する基準は、各地域が農業、鉱工業生産を拡大する潜在力を持っているが、経済的には弱体であること、少なくとも一つの開発生長点 (growth point for development) を持っていなければならないこと、また、顕在失業、潜在失業がかなり高くなければならないことである。この計画には、投資やサービスを行う方式の立案と実施について改善を加えようとするメキシコの努力が表われている。この計画は、また、州段階で行っている予算構成と負担配分を地方に分散し、意志決定過程における地方と州の参加を促進する努力の表われである。

最後に、国家実施方式のその他の例として中国方式に見られるように、一般的重要性 (general importance) の故に、個別かつ詳細な検討に値いするものがある。これは他の国や地域に適用するには論議の余地があるが、中国が農村開発に成功したこと自体には疑問の余地がない。中国の成功は、社会と国家の目標を個人目標に優先して幅広く認めたことによるものようである。

地区開発計画

多くの国では、農業開発計画、農村開発計画のいずれでも、地区 (area) 開発を強調するのが普通である。地区開発に賛成する論議は、基本的には目標集団が持っている複雑な性格から発生するものである。こうした複雑な性格があるため、地元で作成され、かつ、地方の条件に適合した特別計画が必要となってくる。農業改良のための特殊申請に答えるためには、技術的考慮が必要であるが、地区を中心とした開発計画の実施は、こうした考慮からも優先される傾向にある。単一生産物の増産を同種とする場合でも、近代農業の性格から考えて、改良種子、改良家畜、かんがい施設、肥料、農薬、エネルギー、器具等多くの農業投入財が個人あるいは公共機関の努力によって一括して提供される必要がある。地区開発実施方式の他の例としては、ケニアの茶、タンザニアの落花生、煙草、マリとタンザニアの綿花、パプアニューギニアのコー

ビーの振興計画等の各種の“単一作物プロジェクト”をあげることができる。

しかし、総合地区開発プロジェクトの特別の利点は、これが作付作物の多様化と総合営農体系を通じて農村貧困者のニーズに直接取り組む機会を持っていることである。作物の多様化と総合営農体系確立の活動は、訓練活動、社会サービス、農村事業計画と関連性をもたせることができる。計画の成功例を詳細に検討すると、地区あるいは地域農業開発計画には多様な目的、色々な形の組織、将来の変化に対する対応策を含めている。最も成功した計画のいくつかを見ると、その主要目的は貧困農民や移住者を救済するというよりは、むしろ市場で処分する追加生産を創り出すことである。従って、計画によっては一種類か二種類の主要作物の生産に重点をおく計画もある。また、このような計画では、営農活動の細かい規制と信用供与の監査を行いつつ、技術一括方式、信用供与、販売斡旋の形で生産者にサービスを提供している。

このような計画は、典型的には、農民社会や他の地方機関が殆んど参加していない現在の地方行政組織(civil service structure)でなく、資金、教員とも十分な特別機関によって実施され始めて効果を発揮するものである。このような計画のもとでは、学校や医療施設建設のための資金動員の措置が行われ、また、入植計画の場合には給水等の基本的施設の設定が可能である。これらの諸サービスが生産性の向上に与える影響は重要であるかも知れないが、元来こうしたサービスは、開発計画の項目を増やすことなく、特別の方法で提供されるものである。スーダンのGezira 入植計画にはこのような特色が多かった。この計画は1920年代に始まり1970年までにかんがい地200万エーカーを超え、直接受益農家は75000戸であった。

入植計画は、多くの利点を持っている。入植計画は、因襲的で複雑かつ内攻的農村社会でしばしば障害となっている思想様式、行動様式を打破する機会を提供する。また、権力が数少ない大地主の手に集中し、これらの地主が、その特別な地位の有利性を減少させ、労働の費用を引上げるような積弊に反対している社会から貧困農民が離脱することを可能にする。更に、選りすぐった入植者(well-motivated settlers)を選ぶ機会も生まれ、特に入植地に新しい作物が導入される場合には、実地可能な技術的アドバイスや事業が迅速に受け入れられよう。

村落社会を包含するという面から見て、また長い歴史を持つ入植という環境の中での計画実施という点で、Gezira と対称的な例としてバングラデシュのコミラ計画があげられる。

1958年から71年にわたってパキスタン農業開発アカデミーによって計画されたこの一連のパイロット計画(pilot schemes)は、10年以内になりに広い地域内の小農の所得を大幅に増加させる可能性を示した。コミラ計画は、また、訓練組織(training systems)を含め(少ない費用と限られた職員で)地方レベルの組織と運営の改善モデルを提供した。この計画では多くの村落住民が、協同組合組織、ポンプかんがい、課税問題、和解法廷手続、

回教家庭法、読み書きの訓練を受けた。

コミラ計画から発展した農村公共事業計画は、460万エーカーの土地に、道路建設修理、水路掘さく、洪水防止、堤防建設等の事業を行い、目覚ましい実績をあげた。1968年、州 (province) 全体で採用されたかんがい計画では、1972~73年までに32,000の小規模ポンプ (low-lift pumps) と深井戸 (tubewells) が設置され、これによって推定130万エーカーの耕地かんがいが可能となった。同アカデミーは、労働者の節約による自立に重点を置き、村落協同信用体制をつくるための担当機関であった。信用制度、普及事業と相俟って肥料施用量は最大で4倍となり、農家の収入は2倍以上となった。もう一つの重要な新事業は、地方開発センター (Thana (村落) センター) における各種政府部局活動の調整組織創設であった。

コミラ計画は幸にも非常に革新的で、かつ、着想に富む地元責任者の指導に恵まれた。少なくない資源と不利な要因の多い環境にもかかわらずこの計画の成功は顕著であった。この計画のはっきりした特徴は、試験的計画で得られた経験の事前試行 (pretesting) と利用により、また、知識や経験を得るに従って計画設計を弾力的に変更することによって計画実施の改善を慎重に決定するということであった。このような計画が成功をおさめる限り、コミラの経験は、指導力と計画目標達成に関する約束の重要性を示すものである。

もう一つの型は、ペブラ計画 (Puebla project) であり、これはメキシコの約5万の小農を対象として比較的均質な地域 (relatively homogeneous area) で行われている。この計画は、1967年に始められたもので、着想としてはGezira計画よりも農民の自立性を重んじており、指導面ではコミラ計画よりも農業技術に重点が置かれている。ペブラ方式では、主としてとうもろこしについての現場適用可能調査に基づいて小農のための新技術実施方式を提供することを強調している。当初の事業の大部分は、土壌、種子、耕種慣例に関する諸問題の認識把握と小農開発に従事する技術者の訓練である。この計画には、また、信用、販売上の便宜供与が含まれている。計画参加農家のとうもろこし生産の増加は、1968~72年間に年平均増加率9.5%であり、農業所得は約110ドル増加した。1974年までの6年間の総経費は、約100万ドルであり、農家は1戸当たり135ドルの信用供与を得た。しかし、ペブラ計画はこれまでその活動が通常の政府の活動組織の中に組み込まれていないので、小農に対する融資のための銀行の協力が不可欠である。ペブラ計画の研究、普及活動は主として通常の政府活動外の場で行われている。また現地農民の意見と関心を表明する組織ができていないので、農民の意見や関心は高い水準のサービス組織に反映されていない。ペブラ計画はかなりの実績をあげているが、現在までこの計画に参加しているのは、とうもろこし生産地域農民の25%のみである。

すでに述べた特徴のいくつかを同時に持っている計画の例は、1967年マラウィで始められたリロングウィ土地開発計画(Lilongwe Land Development Program)である。この計画は、農村変革のための大規模地域開発実施方式の中心となる計画であり、目下、115万エーカーの地域と大部分が農民である住民55万人を対象としている。また、この計画のため農業者の特別部局の事業としてつくられたものであるが、他の部局の業務にも関連し、本計画のために特に任命された職員を含み、他の部局の職員もこの計画に関係しており、これがリロングウィ土地開発計画の特徴となっている。従って、この計画は、計画の諸活動を国家政策の枠組の中に統合することによってもたらされる(そうでない場合が多いが)部局間の緊密な協調と協同の利益を享受している。

この計画は広範にわたる活動と機能に関与している。このうちもっとも注目すべきのは、販売と諸サービスのための小地域センターの具体的立案、地域インフラ(道路、橋梁、給水、保健所、公共用建物)の整備、土地の交換分合、政策決定と計画立案への地元参加のための村落組合と村落委員会及び信用供与計画——初めは個人に対する貸付保証は行わないが、後次共同償還責任に基づく団体信用供与制度の採用——等である。計画中最重要であるのは、農業普及と普及員の訓練である(この計画では現場の全職員の訓練を実施した)。計画目標は、13年の計画期間を考慮して作成された。計画の完全な評価は、現時点では困難であるが、1980年までに計画地域内の農家1戸当たり純収入は75%増加し、とうもろこしの生産は倍増し、その他の作物は若干増加し、他に家畜の改善が期待されている。

このような地域開発計画案には、おそらく将来おこり得る3つの危険性がある。

1. 上記のように、この計画案では国が考える目標集団より規模の小さい集団に対して資源が不偏に多く集中される可能性がある。
2. この計画案は設計が余りにも野心的で、複雑であり、また、例外的ともいえる指導力が必要であるが、この指導力は常時得られるものではない。
3. この計画案は産業部門間の資源配分の優先順位を歪めるかも知れない。

このような計画案の場合、有能な職員と優秀な管理運営が必要であるが、これは、しばしば外国の技術と財政援助によって賄われている。技術や財政援助の供与機関は、多数の地元専門家、外国専門家を提供し、計画推進の必要条件として新しい態度上の整備を行うようになってきている。しかし、外国からの支援の有無にかかわらず、強力な計画の運営の場合、時として多くの利用可能な資源が“展示計画”あるいは“飛び地計画”(enclave projects)のために使われることがある。資源配分に関する弱体な中央の立案と資料によって、技術的に実行可能であり経済的に発展性のある計画の場合には、不必要に野心的な計画目標が採用されるようになるかも知れない。時には所得の倍増、3倍増が可能で、経済的にもそれが達成可能であるかも知れない。

ないが、国全体の立場からは、それが適当な目標でない場合がある。計画設計の段階で各種の企画を十分審査し、控え目な目標——おそらく10年間に50%の所得増というような——でも、高級職員を使用することによって大膽な節約が不可能になるかも知れないことを検討する必要がある。

しかし、若干の例では、特にかんがいと土地改良計画において、同題となるのは目標よりもむしろ土地所有の機構改革ができなかったことにある。従って、土地の人口扶養能力を倍増する計画は、入植密度(density of settlement)を増加するために利用され、この結果入植者の数は増加するが受ける利益は少なくなるかも知れない。土地改革と土地改良の組合せ——それはおそらく土地が少なくないという状況下での魅力的農村開発アプローチであろう——は、従来よりも強力に推進されることが必要である。

これら多くの計画は、実施期間中には運営する人材も豊富であり、財政的にも恵まれているが、計画実施機能は地方の管理組織に移されると、人材、財源ともに得られなくなることが多い。第1に地域行政機関は必要な政策を実施し調整機能を発揮する能力を持っていないかも知れない。この能力は、複雑な総合計画が農業、運輸、保健等多くの中央政府省庁、地方政府機関の活動を含んでいる場合、これらの総合計画を運営するために絶対必要なものである。第2に計画の商業面(農業信用、農業投入財と農産物の購買・販売)を取り扱う機関は存在していないか、あるいは存在しても大規模な活動を続ける能力を持っていない。第3に計画によって作られた地方機関と地方行政単位は、現存する地方政府機関と同じではなく、地方における各種業務の維持と拡大についてむづかしい問題がおきるかも知れない。

これらの問題は、早急に解決できない。従って計画を早急に押し進めようとする場合には、こうした問題は完全には避けることができない。地方分散の試みと新しい管理機構と手続き設定の試みはどこかで始められなければならない。若干の試験地区で新しい機構と手続きの効率のよさを示すことは、伝統を固執する人々に組織全般を改善する可能性と必然性を説得する唯一の方法である。しかし、一般に言われているように、長期にわたって雇用し得る教員と技術者の質と数を考慮して地域開発計画を設計するためには、多くの努力が必要である。地域開発のこのような手法は、移住者のマンパワーに大きく依存する計画の場合に特に弱点となる訓練活動への関心を深めることとなる。

経済的要素と社会的要素の均衡：多部門活動における資源割当問題の特徴は、部門間の支出バランスである。農村貧困者を対象とした計画は、その中に各種の要素——直接生産に関係する要素のほか保健、給水、基礎教育、農村電化等の社会的サービスと便益——の有望なものを含んでいる。原則として、それぞれ違った部門要素(different elements)は、個々の部門目的と両立し、全体としての計画に含まれる理論にかなっており、その結果として計画の構

成要素 (components) が相互に増強されることが必要である。部門別計画はその計画基準が不適切であることが多く、農村社会において優先的に行われなければならない必要事項から考えると、均衡を失した、コストの高い人急すぎるサービスを招来することが多い。

しかし、社会的、経済的要素間の均衡をとる場合の原則は、いうことは簡単であるが実行はむづかしい。実際問題としてどのような項目を含めるか、については十分な判断が必要となる。適切な部門別計画が存在しない場合は、この原則を即座につくり、それぞれの農村開発計画に当はめることはできない。さらに、保健、環境衛生等の事業が得つ同様の生産料賦は本来決定がむづかしく、また、これらについて基本となるよい調査研究もない。このような困難があるため農村開発計画の社会サービス要素をもっとも費用のかからぬものとし、より広い地域に適用可能なものとし、また、必要な経費を財源の範囲内で調達可能とすることが益々重要となってくる。

このほか、農村開発計画中に社会的サービスと施設を含めることについて、次の2点は指針に値する。第1点として、農村大衆は明らかに社会的サービスや施設、特に保健、給水サービスを高く評価し、時には生活の質を早急に改善する方策としてこのようなサービスの価値を生産上の便益以上に認めている。開発計画に農村社会を含めることによって、サービス施設の設計、建設、利用に大衆が参加することは、生産技術と生産方法の変更と諸提案の受入れの第一歩である。第2点は、財源の部門別、地域別割当は色々な考慮に基づいて行われる可能性が多く、経済的基準は必ずしも最重要ではないかもしれないということである。生産性の高い地域への財源集中は、特に生産性の低い地域からの移民が不可能な場合、地域間の不均衡を増大させることになろう。貧困地域に農村貧困者が過度に集中している場合（例えば北東ブラジル）、あるいは非常に潤沢な財源を利用できる国（アルジェリアのように）の場合は、地域間均衡と公平の強調が正当化されよう。

部門計画と特別計画

この表題のもとで記述される種類の活動は、普通、全国ベースで計画準備される。これらは農村貧困者の特定のニーズに合致するよう調整したり、調整しなかつたりする。実際問題としては、利益を特定受益者に限定することが望ましい場合でもそれは不可能である。従って、作業計画に基づいてつくられた道路は、すべての人の利益のために利用可能である。また、農村地域の学校、保健施設は有力な利用者を後等が裕福すぎるという理由で排除することはできない。しかし、これらの計画の最も重要な特徴は、一般に計画自体が生産性と収入の増加の基礎となるのではなく、むしろ、このような目的を持つ計画の内容であるか、あるいはこれを補完するものであるということである。

農村公共事業：現在、農村公共事業が注目を集めつつある。農繁期を逃して、土地を持たない多くの労働者や小農は仕事がないか、雇用される機会が少ない。農閑期の低収入、無収入のため彼等の貧困は一層深刻となる。農村事業計画は、安い社会的機会費用で生産的インフラを削り出す一方、収入を最も必要とする人々に直接、かつ、時宜を得た収入を与えることができる。しかし、実際問題として、これまで農村事業計画の持つすべての可能性が発揮されることは稀であった。これを改善する機会に、計画によって削り出されるインフラからの一次的利益、二次的利益の中に存在する。過去及び現在進行中の農村事業計画を検討すると、予備計画の設計と実施について以下のような欠陥の繰返しが明らかとなる。

1. 全部の計画費用のうち不熟練労働者に向けられる部分は、不必要な設備集約的建設方法がとられるため、しばしば期待するよりも少ない。
2. 計画は選定と設計が拙いことがあり、その結果、貧困者の収入増進という点から考えるとコスト高の投資となり、効率が落ちることがある。
3. 不十分な管理と監査によって、失業対策事業のような性格が生まれ、その結果、コストの高い環境と士気の低下を招来するかも知れない。
4. 計画によっては、その期間が農業労働の最需要期にまで及ぶ傾向がある。
5. “自助”の要素が含まれる場合、貧困者は一般に小額の報酬、あるいは無報酬で労働を提供することを要請される。
6. 現物支払は事務的に厄介であり、労働者は販売に向かない物資を大幅に値引して販売するので彼等にとって非効率のことが多い。
7. 地元の発意と意思決定を中央の統制とうまく組み合わせることはむづかしい。
8. 影響力を持つグループは、貧困者の犠牲において自分達の利益を増やすように計画を交えるかも知れない。

設計と運営がすぐれている計画の場合でも、不熟練労働者の賃金は全経費の1/2がせいぜいであろう。造成された資産から生ずる収入配分の2次効果は、1次効果よりもかなり大きいことがあり得る。進展する農村開発計画への慎重な統合とこれを補足する公共政策がない場合は、2次効果は農村貧困グループにとって非常に小さいものであろう。2次利益は、主として造成されるインフラから生ずる生産活動の中で誘発される労働需要を通じてこれらのグループに及ぶものである。このような雇用増大の機会の大部分は、集約的耕作にある。この集約耕作は、また、貧困者に引き続き利益を与えるための必要條件である増大農業生産と両立するものである。生産的活動をたえず拡大強化するためには、補助投入 (complementary inputs) と支持政策、支持計画が必要であろう。雇用削減者は、農業機械化、集約耕作方式のような政策に非常に敏感である。

農村貧困者の中の目標集団は、2次雇用によって利益を得るが、資産持主土地の所有者は造成されたインフラによって大きな利益を得る。この利益は、非目標集団による公共事業計画を政治的に支持する動機となっている。この政治的支持は多くの内でこれらの計画の成功に必要な条件である。しかし、土地所有が極端に偏平を欠いている場合は、2次利益が及ぶ範囲もまた偏平を欠くものとなる。そしてこの場合は、土地の所有者の利益の一部について公共回収の高い優先度を与えなければならない。造成された資産の利益 (services) は、ある場合には金銭での評価が可能であるが、多くの場合、土地税と所得税が必要となる。政府によっては、農村貧困者の継続的所得増加を促進するような根本的改革と政策の代りに公共事業計画を導入しようとする国もあるかもしれない。失業と貧困を直ちに軽減しようとする活動の範囲は、必ず予算の不足と適当なプロジェクトの欠如という制約があって、計画の2次利益の不公正な配分によって相殺されるであろうからこのような一連の行動は反対されるべきである。

最も重要な結論は、公共事業が雇用増大戦略と開発戦略の一部でなければならないということである。公共事業がその効果を完全に発揮しなければならないとすれば、他の計画や活動との調整の上実行されなければならない。従って目標集団、資金水準、プロジェクトの場所とタイプ、税金あるいは2次利益の控除措置、計画管理等の問題についての基本的決定は国あるいは地域開発計画との関連において行われることになる。特に公共事業計画を立案する際は、大規模作業計画によって造り出される需要の増加に確実に応じ得るよう賃金貨物 (wage goods) の生産増加を図るようしなければならない。公共事業活動は、また、特定の地方開発計画との調整が必要である。公共事業は、特に実施面で地方分散されるから、地方段階の立案を開始する最もよい機会を提供するが、この可能性は一般に実現されないままとなっている。

教育と訓練：農村貧困者への影響が重要な正当づけとなっている公共部門支出は大部分が教育に関係するものである。教育の重点は、農村社会全員のための最低学習必要事項に置かれる。このような、いわば「基礎教育」(注)の内容には仕事に役立つ読み書き、算数、生計、家計 (家族の健康、幼児教育、栄養、衛生を含む) を営むための知識と技能、公民参加 (civic participation) が含まれる。このように定義した場合、基礎教育は、満足すべき開発の進展と開発利益の幅広い分配に必要な最低限度の教育である。

多くの国では、初等教育制度によって、基礎教育の一部は実施可能である。しかし、農村貧困者に対する教育についての主な障害は、時間と経費である。それ故に、従来、各種計画では成人、青年に対して形式にとらわれず、費用効果のある教育と訓練を施すことに多くの関心が

注) 基礎教育とは、人々が生産的生活に効率的に参加し、また、社会的、政治的進歩に対

処するために必要な入門レベルの学習であると定義されている。

示されてきた。最近、世銀の後援する研究の一部として調査対象となった多くの教育計画では、小規模の教育訓練が各種の機関 (agencies) によって推進されており、また、多くの場合これら教育計画は国家の教育制度や開発計画^{注)}の一環として行われていないことが多かった。この研究は次の点について特に注意を喚起している。

1. 農村教育計画を同一地域内の他の教育活動や他の開発活動と水平的に統合することの必要性、及び上級政府にある機関の組織と業務に垂直的に統合して支持と支援を行う必要性。
2. 教育活動が地方のニーズと条件に効率的に適合され得るよう教育計画の立案と運営を地方分散することの必要性。
3. 農村地域における社会経済的格差の拡大をふせぎ、衡平を増大することの必要性。

意思決定と農村開発における婦人の役割の重要性は認められているが、特に言及するに値するのは、婦人に対する訓練の重視である。

農村開発の必要性に応じるため、初等教育は、特に無駄と経費を減少し、内容を充実するように改善されなければならない。その他、入学年齢、学期の長さ、クラスの大きさ、教育科目の簡素化、マスメディアの使用、地方固有の学習組織の変更に関する調整を含めた改善の可能性も今後検討する必要がある。基礎教育を農村貧困者に一層有効に普及させるためには、その他にも実施される多くの措置があろう。例えば、

1. 学校教育は雇用と開発に関連を持たせるべきである。このことは学校卒業者の技能訓練、あるいはボツワナ計画 (ボツワナの学校では新しい自営協会の創出に直接関係する実務技能の訓練が行われている) のような計画によって実行可能であろう。
2. 農村教育の機能は、特定目標集団に奉仕するものであり、また、選定されたニーズに答えるものでなければならない。
3. 農村教育計画は、教育普及組織の一環として設計されなければならない。この計画はそれ自体で多目的センターを利用することによって、調整活動の中心となり、協同組合活動保健活動等教育以外の活動に役立つ。タンザニアでは、このような活動が農村訓練センター、社会教育センターを設立することによって地域、村の両段階で行われている。
4. 農村教育プロジェクトは、他の開発活動の中に組み入れる必要があり、可能ならば、適切な投人財やサービスを提供する必要がある。教育プロジェクトと他の活動とのこのような関連づけは、バングラデシュのコミラ計画、PACC計画 (アフガニスタン農業信用協同計画) 等多くの総合農村開発プロジェクトで実施され効果をあげている。

注) Coombs, P.H., Ahmed, M. の " 農村貧困への挑戦 ", " 非公式教育の効用 " 教育開発国際委員会が世銀の委託を受けて作成。

Baltimore, London, 1974年 Johns Hopkins 大学出版。

この関連づけは、また、読み書き能力を教育する計画の設計を通じても達成されよう。

5. 基礎教育と訓練の実施にあたっては、現存の施設と資源を利用するよう弾力的な計画をたてる必要がある。

信用：信用供与事業を行うことによって、部門別計画実施上の疑点が明らかになる。農業信用に関する世銀の報告は、小農への金融に伴う多くの共通の欠陥と同題について注意を喚起している。この報告によれば、存に制度金融の主な受益者は大農で、一般に、一国の小農のうち60～80%は、制度金融を利用していないか、あるいは利用が制限されている。更に、特に小農の場合は、利用可能な信用供与方式は短期信用が主体である。必須条件ではないが、信用を必要とし、かつ、これが有効に利用される条件の特徴は次の通りである。

1. 新しい生産技術やその他の改良技術の採用によって明らかに経済的利益をうる機会のあること。
2. 必要な技能訓練を受けるに伴って農民が上記のような機会があることを広く認識し、これを受入れること。
3. 必要な投入財を直ちに、かつ、適時に入手可能とし、また、農産物の市場出荷を可能にする配送組織があること。

もし、小農が生産性を高め、商業的利益を生ずべきものとすれば、小農にとっては広範囲の一括方式の採用が必要である。極端に高率な利子率の原因となる独占事業を阻止し、融通性のない信用供与制度の障害を克服し、農家の季節的な金融上の諸問題を緩和し、また、最も重要なことであるが生存限界の小農が生産をあげ生産物の販売を可能にするためには、伝統的な貸入れ先からの借金に代る制度金融を利用する機会があるように思われる。土改改革以前では、小作農はその必要な負債を地主から仰いでいたが、もし、土改改革が広く行われれば、以前小作農であった人々の必要資金は急激に増加するであろう。このような状況をふまえて、パキスタンの“Pass books”計画、ケニアの密河生産信用計画、フィリピンのマサガナ99計画を含め、最近行われている試みは更に研究する必要がある。

その他の部門別計画：その中の特定部門計画 — 例えば農道、農村電化、給水、保健施設の設定計画、農村工業促進に関する計画 — は貧困農民に利益を与える重要な手段となり得る。このことに関する主要問題、すなわち、このような計画を農村開発計画や特殊プロジェクトに組み入れることの必要性と農村の状況に適した設計基準を選択することの必要性はすでに言及したとおりである。後者は上記の多くのサービス活動にとって重大な問題で、時には将来技術開発が行われるまでは、農村への施設の普及は依然として禁止同然に高価なものであろう。農村地域に適した小規模方式が経視される一つの理由も、都市環境にもっとも適した大規模のためのプロジェクト（前述についていえば、都市間連絡のためのプロジェ

クト)の方が準備と審査に便利であり、単位当たりのコストが低いということである。しかし、この分野でも、最近の研究は将来困難を軽減するよう計画された有望な新しい実施方式のあることを示している。

農村開発の中で農村工業の振興は特に注目に値する。農業の近代化は、地方で生産可能な新設入財と消費財に対する需要をつくりつつあるが、多くの国では現存の村落技術(village crafts)は、急速になくなりつつある。もし、村落技術の衰退と農業近代化という二つの趨勢が適切な計画づくりと、これを支援する措置によって結びつけられれば、その結果は農村地域のためになり、同時に国の工業の一環ともなる近代化した農村工業構造が生れることになり。このような農村工業は、雇用機会を提供し、所得を増加し、農村から都市への人口移動の速度を減じ、農民に対する物質とサービスの低コストでの提供を増加し、また、一般に農村及び地域開発の一層の推進を可能にするものである。

農業開発の初期段階での農村工業の発達には、長期的には工業活動、経済活動の合理的な地理的配置を可能にするかもしれない。農村工業の多くは、市のたつ町に位置することが多いようである。これは一般に、すでに大型化した都市センターの拡大よりも望ましい形の都市化であろう。農業の近代化は、若干の種類の工業を農村の町に導入するための力を待つような需要を喚起する。一般にこのような工業は、小規模であるので、長期的にはこれら工業が大、中企業と相互に関連を持つことが、重要となってくる。従って、都市を基盤とする工業でも若干の工業は、経済的犠牲なしに、地方分散が可能であり、この結果、工業活動の好ましい相互作用と均衡のとれた配置が達成される。同時にこのような農村の地域センターは、継続する拡大と発展のための工業基盤を持ち、さもなければ主要都市に集中しがちの職業的技能、技術的スキルを誘引し保持する役目を果たし得る。

農業それ自体との関連とは別に、農村工業に対しては各産業分野からの重要な要請がある。ある段階で村落は、生産目的のための電力を持つようにならなければならない。また、小規模工業に適した簡単な生産品を設計し、製作する能力を開発することも必要である。農村地域における技術的潜在技能の蓄積は大きいですが、技能を高め、道具を改良し、生産の多様化を図り、市場を開拓し、職人の考え方を変えるための特別の努力がなければ、この重要な資産は消滅するであろう。多くの場合、農業機械化は多くの小型ポンプとモーター(20~25馬力までの)の他、トラクター運転手、小型モーターの機械工、これら機械の技術保守修理熟練者のサービスを必要とする。農村の家庭には、基盤的な家具と改良された台所用品が必要である。このような必要物質やサービスに対する要請は、農村では満たされないか、あるいは都市から供給を受けるかの何れかである。このような要請は、村落のかじ屋、大工、靴屋、織物工、陶工の技能を高め、その組織を改善し、その結果当然彼等は、村落社会を近代化する上で製作とサ

サービスの新しい役割を持ち得るようにならう。このような農村工業支援は、農村社会を近代化し発展させるための総合計画の一部にならなければならない。

従って、農業普及事業が農業の新技术と開発の導入のために重要視されると同じように、工業普及もまた農村工業の発展に不可欠の要素と考えられなければならない。このような工業普及事業の欠くことのできない特徴は、地方の要請に対応する場合の機動性と農村工業への関連性である。すべての工業普及計画の重点は、現存の工業構造を維持し、発展させ、村落、町、都市センターに存在する技術的、企業的技能を基礎とし、その資本化を図ることではなければならない。農村工業の発展のためには、信用の供与；原材料、設備、電力の供給；技術的、経営的技能の訓練の実施；調査、開発、工事業務（engineering）のための努力を規定する国の支持計画が必要である。このような資材や便益の一括供与は、原則として農村開発計画と関連づけることによって促進されるものである。一般に農村開発の計画づくりが行われていない原因は、何よりも現在農村工業振興の努力が不足していることによるものである。

各種の農村開発計画や開発手続を検討すると、有効な農村開発のために単一のあてがいぶち方式は必要でもなく、また十分でもないことがわかる。逆に最も機能する可能性のあるのは、特種であり、かつ、おそらくは独特な各種条件（Set of conditions）と国の状況に適するように修正された活動組合せ方式である。その他、一般的結論の集約は、下記の通りである。農村開発計画と農村開発プロジェクトの経験によれば、以下のことが確認されよう。

1. 農村開発計画によって多数の貧困農民を適正な費用で、農村開発計画の対象とすることができ、かつ、満足できる経済的収入が期待できる。
2. そのためには、農村開発戦略とこの戦略を支持するに必要な政策を実施する国の約束が必要である。
3. 多くの貧困農民を対象として、投入財を信用で供給し、普及サービス、販売サービスを提供し、村落活動を組織するための費用のかからぬ物貨・サービスの配布組織が、総体に必要である。このため特別な金融仲介機関、協同組合、村落グループ、農民組合の活用を図る必要がある。
4. 中央の全般的統制と地方分権化された地域計画立案、プロジェクト計画立案との均衡をとることが必要である。農村開発プロジェクトには、ある程度の設計上の柔軟性と経験から得られた教訓に応じた融通性が必要である。しかし、この融通性は最低の因家、あるいは地域の基準と財源の総額内にとどめるものでなければならない。
5. 現行の中央、地方政府組織と手続き、また、必要な場合は改革された中央、地方政府組織の手続の中で、プロジェクトを運営する一層の努力が必要である。
6. 農村の貧困者を農村開発計画の立案と実施に参加させることが重要である。

7. 地方段階での訓練増強，特に開発管理者，地域プロジェクト立案者，協同組合職員，普及員の訓練強化が必要である。
8. 他の地区で，更に農村開発プロジェクトを実施する資金を調達するため，費用回収の適正な措置が必要である。
9. 小農の要請に応じ，かつ，実施可能な国の研究に基づいた技術一括供与方式が考案されなければならない。
10. 現実的な国，地域及び農村プロジェクト立案の基礎として，国の資源に関する知識を改善し，個別情報の流れを改善することが必要である。
11. 現在の技術でも，生産の増加は達成されようが，生産性の増加のためには，小農の利用に適した新しい技術が必要であろう。

第3章 世銀の計画

過去の傾向

農村地域における世銀活動の中心は、これまで農業開発のための資金供与であった。世銀は現在、開発途上国において農業開発のための直接投資では最大、かつ、単一の外部資金源である。これは、過去5か年以上にわたって、世銀政策の強調点が変わった結果によるものである。

このことは、また第1には世銀の開発の考え方とその強調するプロセスの変化、及び第2には、開発途上国の農業及び農村部門への圧力が増加しつつあるという意識をのあらわれである。

これらの政策移行は、その部門別資金配分における変化を含めて、資金供与のパターンが変化したこと、資金供与計画を幅広く、かつ、濃密化したこと、及び"新型"プロジェクトが出現したことによって特徴付けられている。

資金供与パターンの変化

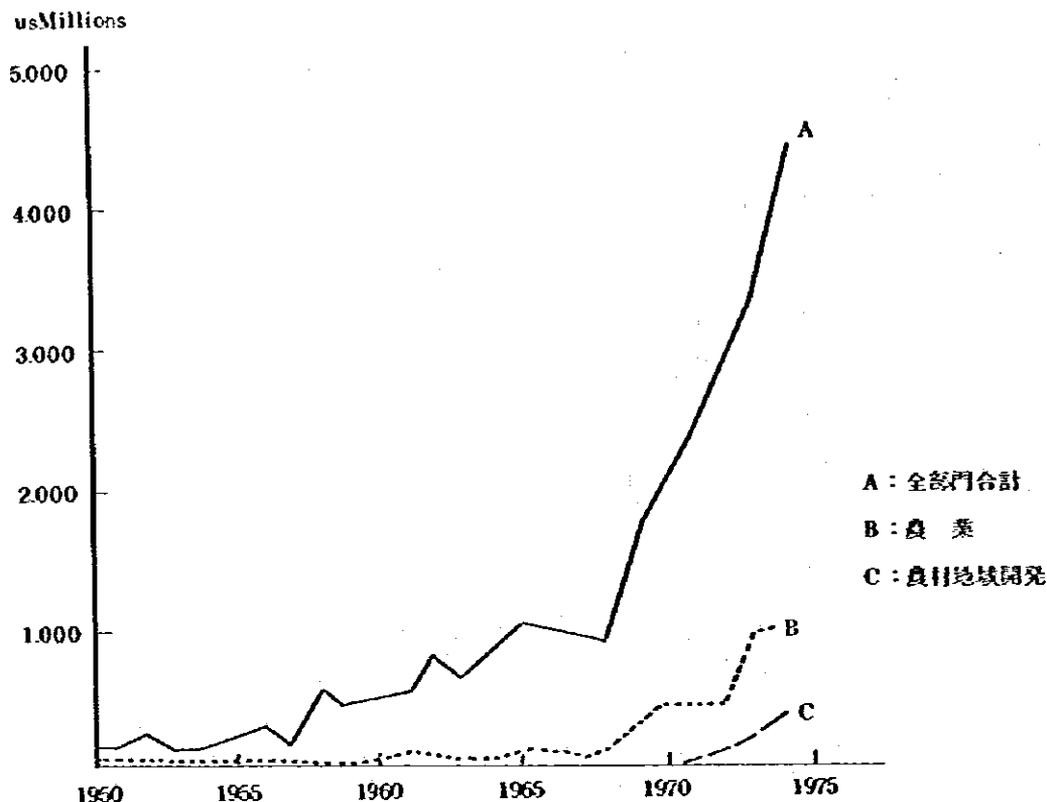
部門(Sectoral)的变化：世銀運営の初期年代では、農業開発のための資金供与は相対的に小さかった。FY1948年からFY1960年の間では、資金供与の対象となった農業プロジェクトに対しては、全世銀プロジェクトの17%であり、また、農業への投資額は世銀の全投資の6%であった。その後、農業の産出増大は多くの国の経済の拡大に必要であるばかりでなく、多くの地域で成長を達成するための唯一の方法であることが明白になった。このため農業への資金供与のシェアは増加した(図参照)。この結果、FY1961~65年で資金供与総額の12%であった農業への資金供与はFY1973~74年では供与総額の24%に上昇した(付表8参照)。

資金供与対象の拡大：世銀運営の初期年代では、資本の移転及びかんがいに見られるような資本集約的プロジェクトの開発に力点が置かれていた。FY1947年からFY1970年間は、農業における世銀の全投資の48%がかんがいであった。FY1961年とFY1965年の間では、かんがい割合は79%であった。その後は、かんがいに対する投資の絶対額は増加しているが、その割合はFY1970年以降約30%下落している(付表9参照)。世銀はかんがいに対する投資を引続き実施するが、農業開発は相互に依存する開発内容のすべてを含むものであるという理解が高まってきたことによって、農業に対する資金供与のパターンは大幅に広げられ、第3次水路(Tertiary Canal)及びかんがい水を圃場レベルで有効に利用するための農地均平作業に対する投資も農業投資に含まれるようになった。

1960年代の中期まで、世銀は農業及び畜産に関する信用、貯蔵、流通、加工並びに漁業及び林業開発などの幅広い諸活動に資金供与を実施してきた。また、農民に改良種子、肥料及

World Bank/IDAの資金供与 (FY1950~74)

全部門合計，農業，農村地域開発



び農機具を供与する計画を通じて園場段階の技術的変革を振興することに更に力点が置かれてきた。世銀はまた、農業研究の重要性を認識し、個別プロジェクトと共に国際研究機関をも支援してきた。これに加えて、個別プロジェクトは従来より以上に複雑化してきており、今や多種類の農業に関連する要素を包含するのみならず、道路、保健、訓練及び給水などの非農業的内容を含んでいる。

資金供与の濃密化：最近、農業成長は必ずしも農村の貧困を消滅させるものではないという認識が高まってきた。その結果、世銀は低所得生産者の生産力を高めるための支援計画の一端として、農村部門への資金供与を「濃密にする (Deepen)」試みを実施してきた。このことは、第1に、より貧困な国が世銀基金のうち多くの割合を受取っており、また、プロジェクトを通じて低所得グループの多くのものにこれらの利益が到達するよう慎重な努力がつけられている事実によって示されている。FY1954~68年では、農業への全資金供与の22.5%、1億3,880万米ドルが1人当たりGNP150ドル以下の国に向けられた。FY1969~74年の間では、この数値は13億5,600万ドルへと上昇し、農業への全資金供与の38.2

%となった(付表10参照)。第2に、FY1968~72の間では、5ha以下の農民が参加している世銀支援の農業プロジェクトの割合が全農業プロジェクト数の17%から67%に増加した。経営面積の大きさと所得には若干の相関々係があるから、このことは、世銀が低所得グループを対象として資金供与を増加してきていることを示している。最後に、何等かの方法で農村貧困者に利益を供することに直接焦点を絞ったプロジェクトへの資金供与が増加してきている(付表11及び12参照)。このようなプロジェクトはFY1968年の5プロジェクトからFY1974年の28プロジェクトに増加しており、資金供与額も2900万ドル強から、ほぼ4億7,400万ドルに増加している。これらのプロジェクトに対する資金供与額は、FY1968年では農業への全資金供与額の17%であったが、FY1974年においては更に増加して、全資金供与額の47%となった(注1)。

"新型"プロジェクトの出現

これまでにしぼしぼ生じた強調点の変化及び貧困の減少に焦点が絞られることによって、いわば"新型"とでも呼ばれるプロジェクトを導入することが必要となってきた。これらのプロジェクトは、全部ではないが第2章でのべた様な農村開発を意図したある種の特徴をもっている。これらプロジェクトの主な要素は以下の通りである。

1. これらのプロジェクトは、多数の農村貧困者の利益を意図しているものであり、かつ最小限、資本の機会費用(Opportunity Cost of Capital)と同等の収益率があること。
2. これらは、小規模農業に対して広範囲なアプローチをとっており、また直接に生産に関係のある内容と、それ以外の内容との均衡が保たれていること(後者が含まれることが望ましい場合には)。
3. これらプロジェクトの受益者1人当たりのコストは低く、従って、もし追加的諸資源(Additional Resources)が利用可能となれば、他地域への普及が可能であること。

この"新型"プロジェクトには、色々な実施方法があった。"新型プロジェクト"は、地域開発、入植、かんがい及び土地改良等の事業を通じて、多くの人々と関係を持つことを意図したものである。これらのプロジェクトの殆んどは農業が基盤となっており、また、かんがい

(注1) これらの数値に関しては、注意という言葉が適切にあてはまる。最近まで、多くのプロジェクトには、受益者のことについては何ら詳細に記述されていなかった。また、プロジェクトが計画されてから数年後にその意図(Intentions)を正確に決定することは容易なことではない。それまでの年と比して、FY1974年に農業プロジェクトの数とこれに対する資金供与が大きく増大したことは、ある程度は、プロジェクトの対象目的を以前より好ましい形で明確にしたことに起因するが、今後行われるべき基本的変革は大きい。

排水、金融、改良種子及び肥料の導入を中心とする技術的改革の実施を含んでいる。これらプロジェクトの多くは、農業生産の多様化をもその内容としている。地域プロジェクトには、保健業務、基礎教育及び給水などの社会的要素が含まれていることが多い。新型プロジェクトでは、可能な場合は、低コストの配送機構を整備し、また間接費をある程度吸収しうるような組織 — 特に農民組合、農協及びその他のグループ — を利用してコストは低く抑えられてきた。

この点に関しては、更に実施すべき事項が多い。

“新型”プロジェクトの増加に伴って、農業に対する資金供与の性格に大きな変化が起ってきている。FY1974年に認可された56の農業ローン申請についての審査報告の分析によれば、

1. 情報が得られている38のプロジェクトでは、受益者数は合計1,180万人と推定される。

この合計には、プロジェクトによって所得が増加したと思われる農業雇用労働者やその他の労働者などの農業経営者でない受益者は含まれていない。

2. プロジェクト実施以前の受益者1人当たりの平均所得は、年69ドルであったが所得の幅は、年22ドルから1,460ドルであった。

3. これらプロジェクトは全体で20億ドルの投資総額となっており、開発期間を通じて（平均は8年間）平均年7.3%の所得増加の実現が期待されている。

4. 受益者1人当たりの平均コストは160ドルである。しかし、このうち5プロジェクトの受益者数は、全プロジェクトの受益者1,200万人中800万人であり、受益者1人当たりのコストは僅か17ドルである。従って、この5プロジェクトについては所得増加額もプロジェクト全体の平均所得増加額を大幅に下回っている。

数年以上にわたっての農業開発に関する世銀哲学の変化は、農業に対する資金供与の類型にみられるように、以下のように要約することができる。

1. 資金供与件数の中で農業のシェアはかなり増加しており、また農業部門内においても貧困を対象とするプロジェクトが今や大きなシェアを占めている。

2. 農業及び貧困を対象とするプロジェクトに対する資金供与において、最貧困諸国のシェアは著しく増加した。

3. 農業における世銀の活動から直接に利益を受けている人の数は、増加しつつある。

4. 世銀の審査報告による情報から考えると、多くの農村貧困者を含めて、受益者の行う生産は、マクナマラ氏のナイロビ演説で示唆された5%目標よりも高い比率で増加することが予想される。しかし、この増加は、世銀支援のプロジェクトに関してのみいえることであり、開発途上国の農業及び農村開発に対する全投資額中に占める世銀支援プロジェクトの割合は、まだ相対的に小さいものであることを銘記せねばならない。

今後の方向

農村貧困者の状態を改善する直接的計画の推進と"新型"プロジェクトの実施が可能な限度は：(1)公正 (Equity) と成長の目標 (Goal) が調和しうる限度及び、(2)解決すべき問題の大きさ (Magnitude) との関連で、利用できる諸資源の量によって決定されよう。

調和のとれた目標

世銀及び加盟国政府にとって重要な問題は、農村開発が大いに強調される結果、諸資源が食糧増産という緊急必要性の充足以外に使われることになるか、あるいはそうなるとすればそれがどの程度であるかということである。

このような資源利用の転換の可能性は、各種の理由から生ずる。その主なものは以下の通りである。

1. 最低所得の人々を対象とするプロジェクトに過大投資することは、食糧生産に要する基本的資源である土地の極く少数割合しか所有していない一集団に努力を集中することとなるであろう。52の開発途上国の事例に基づいて、もし、貧困な小規模経営体の一世帯当たり土地管理面積が2 ha 以下とすれば、全体でみても、彼等の耕地面積は約16%を管理するにすぎないであろう。
2. 少数の大農に対するよりも、多数の小農にサービスを供与することは宛々に困難が多く、かつ時間がかかる。世銀の経験によれば、小農に信用を供与するためおコストは、大農に対比して、14%またはそれ以上かかることがあり得る。同様に、多くの小農は更に多くの農業普及員を必要とし、したがって、これら普及員活動の拡充に要する高いコストに加えて、限りある諸資源が大規模生産者によって利用されなくなるかもしれない。
3. 今後数年間、食糧供給を拡大していくことが必要急務であることは、短時間の間に、大幅な食糧増産の可能性が最も大きい地域に諸資源の投資が集中されねばならないことを意味するかもしれない。このような場合、これらの地域にある農民は、資源の賦与及び生産基盤改良という面で、生活が楽になるかもしれない。すなわち、そのような場合にこれらの農民は、農村の貧困な目標グループに属さなくなるかもしれない。

しかしながら、農村開発は、必ずしも食糧増産という目的と背反するものではない。小農は、しばしば園場にある諸資源を利用することにおいては、大農よりも効率的である。大多数の農村貧困者は農業生産に従事しており、それ故に、彼等をより生産的にさせるための支援措置は、すべて農業産出にプラスするものであろう。絶対的農村貧困者が最も多く集中している南アジア及びアフリカ諸国において、食糧問題は最も深刻である。これら諸国の多くでは、土地及び所得の分配は、以下の状況にある。すなわち、これらの諸国では農村地域における低所得グルー

ブの農業産出を増加することが、食糧の生産と消費を共に増加しうる唯一の手段である。このことはまた、土地なき労働者の場合にもあてはまる。彼等にとって農村公共事業は、生産的便宜の創出を可能にし、また、食糧を購入する所得を生み出すのである。最後に、更に一般的に言えば、必要とする十分な食糧を自ら生産していない最貧世帯は、食糧不足とその高価格に悩まされる状態にある。

世銀は、食糧増産と農村地域における貧困の緩和という二つの目的は、相互依存性があるとしている。世銀の政策は、全農業生産者を援助することであるが、小農を支援するための資金供与を濃密に行うことに重点を置いている。小農とは、低所得目標グループ内にある者を含めて、5 ha以下の経営規模農家であり、また、小農の耕作地は開発途上国では、全耕作土地面積の40%を占めている。小農と農村開発とに重点を置いた農業開発援助の政策は、食糧増産及び農村貧困の軽減の両面に貢献するであろう。

必要とする資源

ナイロビ演説は、1985年までに小農の産出の年成長率を5%まで引き上げるという野心的な目標(Target)を設定した(注。第1章で述べたように、目標貧困グループの基準はナイロビ演説で述べられた耕作規模から絶対的及び相対的所得に変わったけれども、目標成長率5%は全小農に対してであり、最低所得グループだけに対してのものではない)。

このような目標を達成するには、国内消費及び輸出のための需要が増加し、生産者価格が維持され、制度的及び組織的な障害が緩和され、また諸資源が小農支援のために動員されることが必要となる。各国及び世銀のプロジェクト実施上の経験によれば、多くの場合、小規模生産者の産出を持続的に向上させる上での制限要素は、融資のみでなく、しばしば、技術的、組織的、手続的及び人材的な遠かきさが、追加投資の効率的利用を制限していることが確認されている。しかしながら、必要とする投資額の概略推計を行うことは可能である。

この推計は2つの異なった手法から得られたが、その結果は大体において同様であった。第1の手法は、推計の結果が重大な仮定条件及び政策に如何に敏感であるかについて若干の分析が行われるような単純なモデルに基づいていたものであり、第2の手法は直接世銀の経験に基づいて設定されたものである。

このモデルの変数には、資本対産出の比率、資本の減価率、小農家世帯の人口増加率、投資が生産に至るまでの時間的ずれ及び小農が受取る投資利益の取り分が含まれている。

このモデルによる計算では、小農の生産が1985年までに年成長率5%を達成するための総累計資本コストは推定700億ドルであった。1985年以降も、この比率を維持するためには、約200億ドルの年投資費用が必要となろう。更に、このような計算から得られる全費

用推計値は、目標グループに帰すると想定される利益の取り分の変化、及び人口増加率についての様々な仮定の両者を敏感に反映するものである。例えば、総合生産成長率5%は、人口増加率が年1%で1人当たりの生産増加が4%であるか、または、人口増加率が3%で1人当たり生産増加が2%であるかの何れかによって達成されるかもしれない。このモデルによる計算によれば、上述した最初の事例、すなわち、人口増加率を少なく見積っている事例では、1985年までの累計投資コストは50億ドル少なくなる。

世銀自身の経験に基づく計算もまた、目標人口集団に帰するプロジェクト利益の取り分は、ナイロビ演説で概略を示された目標の達成に要する全費用の推定に重大な影響があることを示している。付表11に示すように、FY1974年、25の農業プロジェクト（単一及び複合部門）が認可されたが、これらのプロジェクトでは直接受益者の少なくとも50%が1人当たり年所得50ドル以下の農家世帯であると考えられている。この貧困グループ以外の人々を含めて（しかし、これらもその大多数は5ha以下の経営規模の小農であろうが）、これらのプロジェクトは約1,100万人に利益を与えるものと期待されている。このプロジェクトによって、平均1人当たり約60ドルの年所得水準から出発して、8年の開発期間中に農家世帯当たりの純産出が年5%以上増加することが計測されている。プロジェクトの総費用は約9億ドルであるが、プロジェクトの平均コストは1人当たり80ドル以下である。もし、このように平均1人当たり80ドルで多くのプロジェクトがもたらせば農村貧困者（これら農村貧困者は1970年代の終りまでに7億人になると見込まれている）のために実際に移されるものとすれば、全コストは560億ドルとなろう。しかし、農村貧困者（その他の小農と明確に区別して）中の直接受益者率を50%台（これは世銀が最近の経験から得た代表的見解）以上に増加することが望ましくなく、また、1人当たりのコストを大幅に低減させることが可能でない場合は、農村貧困者及び小農に直接利益を与えるプロジェクト及び計測の総費用は、1,000億ドル以上となるであろう。

しかしながら、これらの推計は以下の理由によって大きな間違いを起しやすい。

1. 今後10年間の投資機会の組み合わせはFY1974年のそれとは著しく変わったものであろうこと（もつとも、FY1975年の世銀支援プロジェクトについての暫定分析は、FY1974年の分析と類似の方法を用いている）。
2. 土地なき労働者のような、間接受益者はプロジェクト審査推計には含まれていないこと。
3. コストを軽減し、利益を増加するため、プロジェクトの設計をどの程度まで変更しうるかは明確でないこと。
4. 政府の確約、適切な政策及び農村地域段階でのプロジェクトに関するより適切な企業があれば、これらによっても著しい節約と、より大きい利益が実現されうること。

5. コストの推計は、プロジェクト外ではあるが農村地域開発の幅広い計画には必須であるようなすべてのコストを必ずしも含むとは限らない。

6. 産出は将来において、消費需要より早く増加するかもしれないので、庭先価格は低下し、したがって純益は少くなるかもしれない。

ある点では、1,000億ドルという高額の推計でさえも、農村貧困者に対して生産性と実質所得向上の原動力を与えるためには非常に控え目な額であるとみられるであろう。石油及び鉱物資源の輸出国を含めて開発途上国における所得、貯蓄及び投資の推計によれば、1974年の開発途上諸国の総投資額は約1,700億ドルとなろう。仮りに、10年間にわたってこの段階をならしてみれば、農村地域開発のための年当たり100億ドルは、この全体のわづかに6%にすぎないものとなろう。しかし、1967~69年の価格で1人当たり所得が200ドル以下の低所得開発途上諸国にとっては、この図式は非常にちがってくる。1974年のこれら諸国の総投資額は250億ドル程度であろう。この場合、これらの諸国は農村貧困者の60%以上を擁しているため農村地域開発に要する投資額は、諸資源の調達可能性に比して大きいものとなろう。その地域別詳細は、付表13に示すとおりである。

資金供与計画 (The lending Program)

農業及び農村地域開発に対して資金供与を行うについては、多くの障害がある。しかしながら、農村部門のやむにやまれぬ財政的、人間的ニードによって、野心的な5か年計画目標が正当化されている。FY1969~73年の世銀の資金供与計画では、34億ドルが農業開発に割当てられており、これはこの期間の総供与額の約20%にあたっている。FY1974~78年の暫定計画では、農業開発に対しては総供与額の26%が割当てられている。これはFY1974年の經常価格で65億ドルにあたる。FY1974年の額を除外し、FY1979年の額を加算するとすれば、この数値は5か年間、すなわちFY1975~79年では約72億ドルに増加することになろう。これまでの経費分担の経験によれば、このことは、開発途上諸国の農村部門へは総額約150億ドルの投資が行われることを意味する。

農業及び農村地域開発のための72億ドルの資金供与計画を仮定した場合、問題は農村部門内での資源割当てである。資金供与についての過去の傾向、とくにFY1975年の経験によれば、世銀政策の多くの目的を達成しうる“新型”プロジェクトの設計が可能である。FY1974年に許可された信用の約半分近くは“新型”プロジェクトに対するものであった。また、FY1975年に認可された信用の多くは“新型”プロジェクトに対するものであると考えられる。5か年計画の後半期間のプロジェクトについては情報が限られてはいるが、“新型”プロジェクトの高い比率がFY1976~79年にわたって維持されるものと予測する十分な

理由がある。

したがって、世銀は農村地域開発の資金供与を、FY1979年までにFY1974年またはFY1975年段階の倍額にすることを計画している。このことは、世銀及びIDAの投資総額がFY1975年の5億ドル(1974年の価格で)からFY1979年には10億ドルに上昇することを意味している。この額は、5か年の計画期間にわたって農業及び農村地域開発に充当される世銀及びIDAのプロジェクトに対する資金供与額総額の半に当たる。地元資金の提供及びその他の基金を考慮すれば、この資金供与計画は、FY1979年までに年総額約20億ドルの投資計画を支援することになろう。これは、年率5%の生産増加目標達成のための年融資必要額の20~30%であり、換言すれば700~1,000億ドルが10年間にわたって振り向けられることとなり、1年当たりでは平均70~100億ドルとなる。

提案された資金供与計画は多くの開発途上国、とくに外的諸資源を最も必要としている最貧国の資金吸収能力を試験することとなろう。このためには、現存諸資源をより効率的に利用するための組織的改変と共に、地元諸資源を動員するための多くの新しい努力が必要となろう。

このような改変を支援するについての世銀の役割については、後程、言及したい。ある国々においては、この種の改変には、農村地域開発の一般的な目的達成に対する従来よりも強力な政治的、社会的な約束が必要となろう。

農業プロジェクトに対する資金供与計画(個別資金供与計画の見直し集計に基づく)の分析によれば、供与資金の地域別配分と、農村貧困者の地域別分散との間には若干相違がある。とくに、南アジアにおける農村貧困者の集中度は、農業プロジェクトに対する世銀の資金供与計画総額中に占めるこの地域への割当て分をはるかに超過している。もし、農業及び農村地域開発のための提案された資金供与計画が、農村貧困者の地域別集中度に従って、各地域間に配分されるものとすれば、これら諸部門における南アジア向けの供与予定額は、現在見込中の南アジア向け合計額の倍以上必要となるであろう。この計算は、各国の低所得及び資源不足グループに属する農村貧困者3億6,000万人のうち約75%が南アジアにいる事実を示している。付表13及び14はこの詳細を示す。

南アジアの問題は、計数的には最も深刻であり、また、貧困の観点から、おそらく最も処理しにくい問題である。将来、南アジアでは農村開発プロジェクトは、過去におけるよりもはるかに大きい役割を演じるであろうと考えられる。その一つの事例として、これまで強調されていた農業信用供与の事業は、FY1975年計画では重視されなくなった(この分野はFY1969~73年間では、南アジアに対する農業全体の資金供与額の50%以上を占めていた。また、この分野は元来、農村貧困者という特定目標グループを対象とするものではなかった)。

この強調点の変化は、FY1975~79年の期間に計画されている世銀の農業資金供与類

のプロジェクト別総計の推定によって確認される。FY1969~73年と比較して、FY1975~79年の地域開発（Area Development）プロジェクト（地域ベースの農村開発プロジェクトを含む）のシェアは、6%から30%に増加するであろう。この増加は、信用供与事業、かんがい及び家畜プロジェクトの重要性が相対的に減少することによるものである。

もし、追加的諸資源が利用可能となるならば、とくに南アジアにおいては、農業及び農村地域開発の要求は、説得力があるようである。世銀がこの目的のために提供しうる技術援助及びその他の援助に関する問題は、後程この章で取りあげる。

提案された計画は、世銀がプロジェクトの設計と実施について革新的実施方式を支援し、これを更に推進する多大の努力を継続しなければ達成されそうにない。これら諸革新がどのような形となるかを予見することは困難であるが、必要とされる種類のいくつかは、最近のプロジェクトにおいて、すでに具体化されている。これらの変革の多くは大規模に行うことが適切であろう。例えば、Uper Voltaにおける最近のIDA支援プロジェクトは、農村開発基金をすでに設定したが、その目的とするところは、政府融資、とくにプロジェクト実施期間終了後の政府融資の不確実さにある程度対応し、また、追加的な地元諸財源を動員しようとするものである。新しい農業研究からの利益を効果的に利用する一つのモデルは韓国の種子プロジェクトである。このプロジェクトは、一連の作物の研究を遂行する能力の確立を含め、この国における近代的種子産業を確立する一助となっている。また、この計画によって農民大団の所得を非常に低コストによって、増加させることが期待されており、国段階の最小限一括方式計画の一例である。

アジアにおけるもう一つのプロジェクト — マレーシアにおけるKeratang 入植（Land Settlement）プロジェクト — は入植地域の町造り計画に融資しようとするものである。

これは地域の町造り推進をも考慮した総合的農村開発方法、あるいは都市と農村を結びつける農村開発方法の一例となるものである。このプロジェクトにおいては、技能者を大都市から引き寄せ、また、非熟練者で、ある程度教育を受けた農村青年達の都市移住を減少せしめるために必要と考えられる条件や施設を提供するための積極的な試みがなされている。東アフリカ、西タンザニアのKigoma プロジェクトは、プロジェクトの管理運営に地域の政府関係機関を利用している一事例である。このようにして得られる広範囲にわたる熟練技術及び専門技術によって各種の業務に対する融資が、当該プロジェクトを中心とする地域開発計画という名目で可能となる。このプロジェクトはまた、地域及び農村計画の改善という意味で、他の農村開発計画の作成のために融資を行っている。

重要性を増しつつあるもう一つの特徴は、政府が十分な経験を持ち、あるいは拘束をしている現行の農村開発計画に対する支援及び設計を改善し、効率を増進させる余地のある現行の農

村開発計画に対する支援である。この一つの事例は、モリシャスの農村開発プロジェクトであり、これはその地域における農村公共事業計画を支援するものである。その他のものとしては、常習早ばつ地域に対する政府計画を支援するインドにおけるプロジェクト、政府の農村開発 PIDER 計画を支援するメキシコにおけるプロジェクト、INPRES 計画の農村公共事業に関連し、計画の策定及びその実施を担当する地元の官吏の訓練を改善するため諸サービスとその施設を提供するインドネシアにおけるプロジェクトがある。

これら多くのものは、全国規模の計画であるか、または将来全国規模の計画になりうる可能性を有するものである。今後は、全般的戦略または農村開発計画の傘の下で一連のプロジェクト活動を支援することに重要性が次第に高まってくるであろう。ナイジェリアにおける一連のプロジェクトは、この実施方式の一事例である。前述のメキシコの PIDER 計画は、この計画に属する一連のプロジェクトが共通の考え方と共通の目的を有しているという理由で、事実上一つのプロジェクトとすることができるものである。

提案された資金供与計画にはまた、多部門計画、総合計画が含まれるよう努力する必要がある。これらの計画には直接生産に関連する要素と社会的要素の組合せのみならず、現在より広範開の生産的内容が含まれる。特に地域によっては、実施可能な内容として農業的要素はもちろん農村電化、訓練及び金融を含む総合的農村工業プロジェクトを計画することが大いに望ましい。このような努力は、より複雑な環境で要求される多段階 (Multistage) 型のプロジェクト活動の後期段階で特に必要となろう。また、工業及び訓練型のプロジェクトを通じて、また、農村住民のために特に考えられた訓練と教育に重点を置いた単一部門、あるいは多部門にわたる努力を通じて、土地なき人々の支援助成を大いに強調しなければならないであろう。多部門的实施方式は、農村保健、家族計画及びその他の公共事業を実施するのに特に適している。例えば、世襲は改善された保健サービスをいくつか選んで、これを農村開発プロジェクトの中に導入したり特殊な病気 (River Blindness や Sleeping Sickness のような) の撲滅活動を農村開発計画に取り入れる方針である。

しかしながら、新しい実施方式の採用とその試みに加えて、伝統的な諸活動についての世襲の経験が、総合土地改良、かんがい、入植開墾、排水事業、金融計画及び漁民、牧夫等の特殊グループを対象とした計画を通じて、農村貧困の集中問題を取り扱うのに生かされることが必要である。このような活動に対する支援は、Sahel 及び中南米山岳地域のような農業生態学的に見て最も挑戦的で困難な地域にまで今後は拡大されることになろう。この支援には、科学技術に関する各段階の研究と試験の拡充及び特種地域における特別な施設の設置が含まれよう。したがって、各国の要望と事情によつては、農村地域では引続いて最小限一括方式計画、地域開発計画、国の総合計画及び公共事業計画が混合した形で実施されるであろう。

このほかに2つの点が指摘できる。第1点は、農村地域開発における新機軸と実験には、必ず失敗は避けられぬであろうが、そのリスクは、監査と評価のための手段を講ずることによって軽減可能であり、またそれによって、経験による教訓を得ることができるということである。第2点は、現行のような野心的な世銀の計画でも、5か年間にわたって人口増加にともなう農村貧困者の人員増加に足並みを揃えていくことはほとんど不可能であるということである。これら農村貧困者の増加は7,000万人と計算されるのに対し、これら計画によって利益にあづかる農村貧困者の数は6,000万人を越えることはないであろう(目標グループ以外の者を含めて、受益者総数は1億人と推計される)。

世銀戦略の展開

世銀のプロジェクト処理の方法が特定の目標及び一般的政策目的に確実に即応するようにするためには、その他にどのような措置が必要なのであろうか。最近行われたものとしては、農村部門作業のためのガイドライン及び農村開発プロジェクトを設計し、処理し、実施するに当たって束縛と考えられるかも知れない世銀の政策と手続の内容についてのガイドラインの作成のほか、秘密調査による関係政府の支援及び、管理運営と監査手続の改善がある。

プロジェクト選定の早い段階で、プロジェクトの概要と共に基本的なプロジェクトの理論的根拠を明確に示すことが重要である。これには、農民及びその他の目標グループの数、それら人々が所得を得る手段、計画された生産性への影響、プロジェクトのコスト及びその模倣可能性、投資額のうち直接に生産に関係する額と関係しない額を表わす内訳が示されなければならない。このことは、地方及び国段階での制度的な障害の強調、プロジェクトの範囲の明確化及びプロジェクトに含めなければならない内容、あるいは含めるべきではない内容の性格と範囲の指摘に役立つであろう。

プロジェクト サイクル

プロジェクトの選定 (Identification)

経済、部門及びプロジェクト業務の進捗状況を内部的に監査することは、その進捗状況がプロジェクトの目的に適合しているかどうかを検討するために有効である。しかし、その監査システムが、より積極的な刺激を与えるべきものであるとすれば、他の活動が必要となる。

第1に、プロジェクトを立案する戦略、戦術の指導及び支援を行うためと、プロジェクトの選定と設計を行うに際して、農村開発の総ちゅうをより組織的に考えることを容易にするための両面から国全体の経済及び部門別作業段階で、強力な努力が必要である。農業及び農村開発の部門作業には、本質的に次の2つの種類がある。1つは国の経済に関する作業を支援するた

めに必要な作業であり、もう一つはプロジェクト選定を容易にするためのものである。本節での関心事は後者であり、これに対しては高い優先度が与えられるべきである。

農村部門に関する研究作業は、次の事項に向けられる必要がある。(1)目標の地帯及び人口を明確にし、これに焦点を合わせること。(2)生産技術上の制約と小農が生産技術を利用する可能性を検討すること。(3)生産基盤 (Infrastructure) についての必要条件を検討すること。(4)既存のサービス組織の能力と将来の可能性を評価すること。(5)農村部門についての行政上の措置と能力を審査すること。(6)農村開発に関する国家政策を検討すること。

このような実施方式を促進するための暫定指針は、すでに発表されており、経験に照らし合わせて、適時再審査されている。

ある種の部門作業は、精査、審査及び指導監査などの他種の活動に関連して行われているので、部門別作業の全貌を統計的に提示することは不可能である。このようなわけで、各種の部門作業活動の成果を計測する基準を設定することは困難である。しかし、今後4年間の作業計画が現在作成されつつある。世銀計画に加えて、UN/FAOは、マレーシア、ビルマ及び西アフリカのサハラ諸国で"国別見直し研究"を行うことを計画している。この種の作業は、イラク、イラン、パキスタン及びバングラデシュで丁度終わったばかりである。ILOもまた、その世界雇傭計画のもとで、農村開発の国別研究を行うことを計画している。世銀とFAOは、現在積極的に夫々の部門作業を調整しており、また重複をさけるためにILOと非公式の協同とりきめを設けている。

これまでの経験によれば、農業部門の研究とくに農業と他部門活動との総合化に関する研究と政府の農村開発計画の評価を補完するために、農村精査活動として知られているような、新しい型の活動が有益である。このような精査活動は農村部門を全体として検討するのではなく、一国の一地域または一地帯に限定されるかもしれないが、一つのプロジェクトを対象とする精査活動よりも広い範囲にわたっている。この種の活動は、一つのプロジェクトよりも大きく、かつ農村開発実施の行政的背景となるような新規の農村開発政府提案を評価するについて、とくに有効である。したがって、この種の活動の機能は、世銀の行う典型的なプロジェクト活動と部門活動との中間に位置するものである。

プロジェクト選定のための明確な計画が開発される必要がある。この計画は、部門及び副次部門の審査活動と農村精査活動の実施を含むものとなろう。このような計画の開発によって、より多くの諸資源がプロジェクトの進展ルート (Pipeline) を明確にし、設定するために動員されねばならないことが明らかになろう。

プロジェクト準備

農村地域開発プロジェクト内容は教が多く、種類も多いため、プロジェクト設計は複雑な仕事となっている。したがってプロジェクト準備には比較的長い期間が必要となる。コンサルタントを含め、世銀の人材資源を増加させることは依然困難な見通しなので、プロジェクトサイクルの各段階に消費される期間の再調整ができるかどうかを検討することが必要である。

農村開発プロジェクトの選定と準備は、多くの開発途上諸国では必ずしもうまく行われていない。したがって、援助の追加が必要となり、その追加援助は、以下に述べる形の一つまたはこれを組合せた形式のものとなる。

1. 企画及び計画機関を新設または強化するための技術援助。
2. FAO, WHO及びUNIDOとの協同計画によるプロジェクト準備能力の拡充。
3. 農村準備 (Rural Preparation) と称せられるかも知れないような特殊タイプのプロジェクトの導入。このプロジェクトの目的は、実際のプロジェクト自体の審査 (Appraisal) に先立って、農村開発プロジェクトを詳細に設計することである。この活動は、若干の運輸プロジェクトの第1段階で用いられている "工事信用 (Engineering Credits)" と類似のものであろう。
4. 試験的プロジェクトの更に多くの利用。ただし、拡大の範囲を調べるのに十分な規模で行うこと。

世銀が農村開発事業のために、その諸資源を転用及びまたは増加する必要の程度は、ある程度まで加盟国政府が設けるプロジェクトの企画及び計画機関の規模によるものであろう。プロジェクト準備部局を持つ地方分権化した企画機関を設置することが非常に重要なことは経験によって確認されている。農村開発計画の場合、このような機関は当該計画が実施される地域または地方政府機関の企画組織の中に置かれることが最良である。このようなアプローチは、農村開発が地元の創意の上に築かれるべきであるとする説と同じ考え方に基づくものである。また、このアプローチは、地元の企画能力を強化するのみならず、地元がプロジェクトの実施面で直接に関係を持つという利点を有している。地域または地方政府機関のない場合及び全国的に総合した計画が要望されている場合には、この機関の設定準備は農村開発を調整する中央の事務所によって行われるか、または、企画・開発省のような所で実施されるべきである。

プロジェクト審査方法

生産面と共に、とくに分配面を大いに強調する農村開発プロジェクトは、普通の農業プロジェクトよりも複雑になる傾向がある。このことは、とくに容易には金銭の量で表わすことのできない利益を生み出す多部門プロジェクトについてあてはまる。しかしながら、経験によれば、

これまで認可されたすべての農村開発プロジェクトは、数量化できる利益と費用を通常の方法で計算した場合には、十分な利益率があった。若干のプロジェクトでは、利益の数量化ができないようなプロジェクト諸要素の費用を、その他の費用に含めた場合でもその利益率はまた、満足すべきものであった。しかし、このようなケースが今後も続くということではない。したがって、プロジェクト審査についての世銀の高い基準を維持する必要性を考え、農村開発プロジェクトの数量化できない利益と所得配分の側面を充分考慮することが重要である。

プロジェクトの諸要素のうち若干の要素の利益は、数量化が可能であるが（通常、直接生産的な内容のもの）、その他の要素の利益（通常、社会的サービスの如き）はそれが不可能である。すべての利益が数量化できないが、その要素が生産目標を達成するために、どうしても必要であるというようなプロジェクト要素があるかも知れない。このような場合は、これらの要素のコストは、全体コストに含めるべきである。他方、利益が数量化できず、また必ずしも生産目標を達成するために直接的には必要としないが、それでも間接的に生産を増加するためと、農村貧困者の生活内容を改善するために重要であるようなプロジェクト内容があるかもしれない。このような場合、これらのコストは、利益率を計算する場合に全体コストに含めるべきではない。

どちらのケースにおいても、プロジェクトによって計画されている便益の水準が適正なものかどうかを、どの様に評価するかが問題となる。第1には、できうれば、最低基準（例えば、可能ならば人口密度別に区分された人口1人当たりの一定基準の保健所の数）となるべき部門または国家政策を参考としなければならない。第2には、国または地域の最低基準の範囲で、諸サービスを提供するについての色々の方法の中で、総経費が確実に最低となるようにすべきであり、現実的な方法が検討されてきたことが確認されるよう、最低コストの方法を選定するプロセスを明白にすべきである。このようなアプローチは、“管理”価格制がとられているか、または、利益が数量化できない公共事業及びその他のプロジェクトに認められている慣行である。

第3には、一つの事業内容の社会的有益性がもう一つの事業内容の反社会的有益性を不明確にしていけないよう注意すべきである。このことは、プロジェクト内容を個別に評価すべきことを意味している。第4には、諸サービスには料金が課せられるが、その額が“管理”価格である場合は、限界社会費用を推計しなければならない。もし、その諸サービスが、夫々の社会費用以下で供与されることになっているように見える場合は、その結算の補助は政府の社会的目的（農村貧困者に対する特別価格設定措置を含む）及び公共節約という観点から正当化されねばならない。例えば、その補助はそれを必要としている人々のみに行っているか、という社会的目的と他地域のプロジェクトのための基金を提供するに十分な程費用の回収が行われている

かという公共節約の観点からの判断が必要である。第5には、投資の循環コスト (Recurrent Cost) の推定が必要であり、また、政府の予算事情との関係も正当化されねばならない。

プロジェクトの実施

農村貧困者がその生産性を向上し、その生活内容を改善する最良の方法に関する世銀の知識、経験は限られているので、以下のことが必要である。

1. 経験が得られるに従って修正が可能となるよう、プロジェクトにある程度の融通性を持たせること。
2. 評価体制を考案し、
 - (a) 期待値からの偏差の程度を抑制し、監査すること。
 - (b) 及び、経験から教訓を勉むこと。

しかし、このような体制は費用がかかる可能性があり、また諸政府は、当然のことながら稀少な人的、財政的諸資源を、こじつけ、かつ、疑解と見られるかも知れないような評価体制のために使用することには積極的ではない。しかし、このような体制は、援助関係機関が、これを希望しているからではなく、内部運営管理機構の不可欠部分でなければならないという理由が必要である。もし、このような体制が、この目的にそって導入されれば、この体制は政府及び援助機関による監督を容易にし、また、経験に基づく教訓を学ぶ一助となりうる。

技術援助

訓練

多くの開発途上諸国においては、国内の監督委員、管理委員が慢性的に不足しているので、“開発管理者”の訓練は最優先事項である。この種訓練の多くは「現職者 (On the Job)」訓練の形で実施されねばならないが、通常は、より正式な訓練によって精完されるべきである。現職者を訓練する伝統的な方法は、技術援助の実施とカウンターパート提供の強調である。カウンターパートを訓練するには、他の者よりも、技術援助専門家の方が良い場合があるが、概してその結果は、これまで期待にそむくものであった。これには、カウンターパート適任者の不足及び専門家が応々にして完全に、また誤って行政的職務に携わるという事実を含めて、色々な理由がある。したがって、少なくとも大きなプロジェクトにおいては、カウンターパート職員のための、適切な訓練コースを設けることが重要である。この訓練コースの設置は、世銀支援のプロジェクトにおいて、次第に増加している。地元の専門技術の増加は、すべて新しいプロジェクトのための乏しい技術援助を支援するに役立つであろう。

公共部門の組織

公共部門の組織、業務実施及び教員管理、並びにプロジェクトの組織を改善された公共部門体制に適合させる方法について、更により多くの関心が払われるべきである。世銀及びその他の援助供与機関はこれまで、多くの開発途上諸国における煩わしい存在としての官僚機構の圏外で、プロジェクトの実質的内容を設定する傾向があった。このようにして、高次の特権を供与された領域がつけられ公共部門の能率を長期ベースで改善するについての障害となってきた。多部門にわたる農村開発プロジェクトは、特に関係諸機関相互の協調と調整に依存することが多い。したがって、このようなプロジェクトを準備する責任関係機関は、公共部門における真の制度的障害を識別し、その解決実行案を見出さねばならない。しかしながら、その制度的欠陥は相当に浸透しているかも知れないので、特定のプロジェクトが実施される以前に、全般的な諸改革が必要となろう。

プロジェクト企画についての地元能力を強化することが重要であることは、前述したとおりである。これまでの経験によれば、準備段階と実施段階との間には、殆んど関連がなく、また「プロジェクト・マネジャー」の任命が遅すぎるようである。これらの困難な事情はあるが、もし「プロジェクト・マネジャー」が準備段階のかなり早期に任命され、彼等が将来運営することとなるプロジェクトの設計に参加できるようになれば好都合であろう。このことは、プロジェクトの認可からその実施着手までの時間のおくれを短縮するのみならず、同時に、プロジェクトの設計及び管理運営の質をも改善するであろう。

研究及び情報

このペーパーで再三指摘したことは、農村貧困者の事情と農村開発の促進方法に関する情報が不十分であるということであった。この点に関する研究実施と情報集収に高い優先順位が与えられる必要がある。この分野における世銀の業務は、必要とする国家的及び国際的努力に較べれば、その一部に過ぎない。したがって、世銀は自らの研究に加えて、農村開発計画とそのプロジェクトのより安定した基盤を設定するために加盟各国が行う研究と分析の支援を計画している。

第1に必要なことは、目標集団の特性と近代化に伴う伝統的な社会集団の動きに対する今迄以上に大きい洞察である。ある場合においては、これは単に目標集団のある場所、人数、時にはその構成員を知るために必要なことであるが、一旦、一つの計画の設計が開始されると、彼等の技能力、諸資源の所有形態、所得、栄養、保健衛生、家族構成及び一般的な社会経済的環境についてさらによく知ることも必要となる。このような情報は、調査を通じて収集しなければならない。プロジェクト立案に適切であるためには、この情報は新しいものでなければなら

ない。若干の情報は、世界的ベースではFAOの世界農業センサス、国別ベースでは国別センサス及び調査から入手可能である。世銀は目下、FAOと協同して、小農部門との関連で1970年世界農業センサスの分析を急いでいる。

第2には、世銀はどのようなことが農村地域住民の行動の動機となるか、住民が広義の政策決定にどのように反応するかなどをより良く知るために研究を行う必要がある。世銀は目下若干の海外援助機関と協同して、“農村社会における変化に関する分析学”について検討している。この検討のねらいとするところは以下の事項に役立たせようとするものである。

- (1) 総合農村開発プロジェクトの重要な特徴を抜き出し、評価すること。
- (2) さまざまな開発政策手段が農村社会に及ぼす効果を分析すること。
- (3) 他の農村地域で模倣実施が可能な成功プロジェクトの諸特徴を明らかにすること、及び
- (4) さらに一般的には、プロジェクト実施の経験によって当該プロジェクトについての知識を深め、理解を高めるような効率的な体制(フィードバックシステム)を設けること。

第3には、農村貧困者及びその他の者によって開発可能な諸資源に関する情報をより多く収集することが重要である。この目的を達成するため、世銀は以下のような各種の現地調査に基づく資源現状調査と評価作業に融資するため、関係各国をはげまし、共同してゆく方針である。各種の現地調査には、ERTS手法を具体的に利用すること及び航空写真利用、国民所得、地域及び地方別生産及び雇傭統計、追加成長の拠点及び農村と都市との連関性を発見するための部門別、地域別の検討等々である。インドネシアにおいては、この種の検討の事例がある(注1)。

第4には、既存の技術を全国及び地方の状況に適応させるために、農業技術研究を促進することが重要である。このような適応研究には、品種試験、育種、高収量品種に関する肥料及び水量所要試験、改良栽培技術の開発(とくに食用作物について)、及び小規模経営のための営農体系の設計が含まれる。また、“適切な技術”に関してこれまで実施されてきたすべての作業を突き合わせ、総合化するため、農機具類の地元製造について生産技術上の勧告を行うために研究を行う必要がある。したがって、世銀は国際農業研究協議グループ(COIAR)によって資金援助されている国際的研究活動との協調を図りながら、既存の国別研究所を強化し、また新しい国別の研究所の設置等のプロジェクトを支援中である。

(注1) 地域計画検討の事例とは、スマトラの南半分、東インドネシア及びスラベシで、世銀、西ドイツ及びカナダ国際開発庁(CIDA)の援助によって実施されているものである。世銀及びCIDAは、またインドネシアの“国家資源の調査及び評価プロジェクト”検討中である。

完

付 表

付表-1. 開発途上国における貧困総人口及び農村貧困人口の推移, 1969年

地 域	総 人 口 1969年 (百万)	貧 困 総 人 口		農 村 貧 困 人 口	
		1人当たり 50ドル 以下(1)	1人当たり 75ドル 以下(1)	1人当たり 50ドル 以下(1)	1人当たり 75ドル 以下(1)
		(百万)			
開発途上国:	360	115	165	105	140
アフリカ地域	260	30	50	20	30
アメリカ地域	1080	415	620	355	525
アジア地域	1700	560	835	480	695
開発途上国合計:	765	350	510	295	435
アジア4か国の計(2):	935	210	325	185	260
その他の国					
地域別の比率:				(%)	
アフリカ地域	21	21	20	22	20
アメリカ地域	15	5	6	4	4
アジア地域	64	74	74	71	76
総人口に対する貧困人口の割合:	100	33	49	28	41
アジア4か国が占める割合(2):	45	63	61	62	63

(1) 1969年価格

(2) バングラディッシュ, インド, インドネシア及びパキスタン

註(1) 大多数の開発途上国における, 付表-1で決めたような, 貧困状態に関する計算は, 世銀及びSussex 大学開発研究所による「成長と再配分」というテーマの調査研究のために行われ, Hollis B. Chenesy, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Daloy, Richard Jolly の諸氏がこれに参加した(ロンドン, オックスフォード大学出版社, 1974)。

この調査に含まれていない国々については, 人口及び1969年の価格による1人当たり所得は上記研究と同じ出典を利用し, さらにデータの無い国の場合は, 経験に基づいた分配所得により, 大ざっぱな推定の結果を追加して使用した。

(2) 農村における貧困に関する計算を行うため, 総人口の中に占める都市人口の割合についてのデータは「World Urbanization」(1950~70) Kingsley Davis 及び「人口に関する統計資料」9 (Berkeley, カリフォルニア大学, 1972)等の資料によった。

農村人口の所得に対する都市人口の所得の比率, 都市所得の配分は付れも推定である。以上のような推定で, 総貧困人口から都市貧困人口を差引くことによって, 地方農村貧困人口に関するデータを得た。

付表-2. 開発途上国における相対的貧困人口の推定, 1969年

地 域	貧 困 人 口		
	総 人 口 1969 年	1人当たり平均国民所得 の $\frac{1}{3}$ 以下の所得水準に ある人口	1人当たり50ドル以下の 所得にある人口と平均国民 所得の $\frac{1}{3}$ 以下の所得の人 口との合計
		(百万)	
開発途上国:			
アフリカ地域	360	75	125
アメリカ地域	260	80	80
アジア地域	1080	145	440
開発途上国合計:	1700	300	645
地域別の比率:		(%)	
アフリカ地域	21	25	19
アメリカ地域	15	27	12
アジア地域	64	48	68
総人口に対する貧困人口 の割合:	100	18	38

出典: 付表-1の註参照

付表-3. 開発途上国における農村人口及び貧困人口

地 域	農村人口 1969年	貧 困 な 農 村 人 口			農 村 人 口 に 占 め る 貧 困 者 割 合		
		1人当た り50ド ル以下の 貧困人口 (百万)	1人当た り75ド ル以下の 貧困人口	1人当り平 均国民所得 の $\frac{1}{3}$ 以下 の所得また は50ドル 以下の所得 水準の貧困 人口	1人当た り50ド ル以下の 貧困人口	1人当た り75ド ル以下の 貧困人口	1人当り平 均国民所得 の $\frac{1}{3}$ 以下 の所得また は50ドル 以下の所得 の 貧困人口
開発途上国:							
アフリカ地域	280	105	140	115	38	50	41
アメリカ地域	120	20	30	45	17	25	38
アジア地域	855	355	525	370	42	61	43
開発途上国合計:	1255	480	695	530	38	55	42
アジア4か国の計:	625	295	435	295	47	70	47
その他の国:	630	185	260	235	29	41	47
地域別の比率:		(%)					
アフリカ地域	22	22	20	22			
アメリカ地域	10	4	4	8			
アジア地域	68	74	76	70			
アジア4か国が占める 割合(1):	50	62	63	56			

(1) バングラディッシュ, インド, インドネシア及びパキスタン

出典: 付表-1の註参照

付表-4. 各国における土地を持たない農業労働者(1)

	土地を持たない農業労働者数 (単位1000)	農業従事人口に対する 土地を持たない農業労働者の割合(%)	母産総人口に対する農業従事人口の割合 (%)
アジア:			
インド(2)	47,300	32	68
インドネシア	5,673	20	70
パキスタン(3)	8,013	29	70
計	60,986	30	68
中東及び北アフリカ:			
アルジェリア	1,099	60	56
エジプトアラブ共和国	1,865	38	55
イラン	903	25	46
モロッコ	484	19	61
チュニジア	210	20	46
計	4,561	33	58
ラテンアメリカ及びカリブ海諸国:			
コスタリカ	122	53	45
ドミニカ共和国	179	25	61
ホンジュラス	138	27	67
ジャマイカ	72	41	27
メキシコ(1970)	2,499	49	39
ニカラグア(1971)	101	43	47
アルゼンチン	694	51	15
チリー(1971)	378	66	28
コロンビア	1,158	42	45
エクアドル	391	39	54
ペルー	557	30	46
ウルグアイ	99	55	17
ブラジル	3237	26	44
ヴェネズエラ	287	33	26
計	9,912	35	39
総計	75,459		

(注1) インドを除き、このデータはILOの労働統計年鑑(1971年43-294頁)及び(1972年44-301頁)に基づいて推定された。影に指摘する場合を除き、このデータは1960年代のうちデータの入手可能な最新の年のものである。従って、この数字には最近の土地改革も、労働力の変化も反映されていない。

(2) インド政府農業省発行の「インドの農業就業」(第11版、1971年)に示された農業労働者数。

(3) 現在のバングラディッシュの人口を含む。

付表-5. 所得階層別栄養水準

	家族数の割合 (%)	1人当たり1日 のカロリー摂取量	1日当たり蛋白摂取量 (1人当たりグラム)	
			蛋白総量	動物蛋白
ラテンアメリカ:				
ブラジル(1960-61)				
農村における1家族の年間所得 (新クルゼイロ/年)				
100 クルゼイロ以上	7.94	1755	50.0	132
100 - 249	27.30	2267	64.9	217
250 - 499	29.68	2577	75.9	-
500 - 1199	24.56	3144	95.4	39.1
1200 以上	10.52	3674	116.6	32.5
平均		2683	80.6	21.3
コロンビア(1956-62)				
極めて貧困な農村		1535	30	9
中程度の農村		1538	34	15
中程度の都市		3138	52	22
平均		2133	60	31
メキシコ(1958-59)				
極めて貧困な農村		1788	45	
中程度の農村		1803	51	
中程度の都市		2275	57	
平均		2331	64	
ペルー(1951-58)				
山岳地帯		1794	47	
海岸地帯		2205	64	
アジア:				
スリランカ				
農村(1961-66)		1864	44	8.3
コロンボの上層階級(1957)		3271	84	
イラン				
小農		1842	60	
都市賃金労働者		2132	65	
地主		2658	74	
インド(1958)マハラシュトラ州				
1人当たり支出(ルピー)				
都市及び農村				
0 - 11	21.3	1340	37.9	1.4
11 - 18	18.9	2020	56.6	2.6
18 - 34	20.7	2485	69.0	6.6
34 以上	39.1	3310	85.7	11.9
平均		2100	59.7	4.5

(付表-5の続)

	家族数の割合 (%)	1人当たり1日 のカロリー摂取量	1日当たり蛋白摂取量 (1人当たりグラム)	
			蛋白総量	動物蛋白
アフリカ:				
マラガシ共和国(1962)				
年間1家族の所得(フラン)				
1 - 20	54.7	2154	473	55
20 - 40	27.7	2292	541	65
40 - 80	11.0	2256	536	91
80 - 130	3.8	2359	612	152
130 - 190	1.5	2350	591	152
190 - 390	0.8	2342	646	218
390 - 590	0.3	2156	654	236
その他	0.2			
エジプト(1965)				
低所得層		2204	71	15
中 "		2818	81	18
高 "		3130	98	37
チュニジア(1965-67)				
農村における1人当たり所得 (Dinars)				
20 以下	8.2	1782		
20 - 32	16.2	2157		
32 - 53	30.8	2525		
53 - 102	32.4	2825		
102 - 200	10.9	3215		
200 以上	1.5	3150		

出典: Turnham, David. "開発途上国における雇用問題—調査結果のレビュー"
開発センターの調査, 雇用問題シリーズNo.1; OECD, 1971. パリ

付表一六. 都市及び農村における医者1人に対する人口

国名	年次	医者1人に対する人口		医療に関する都市人口の優位性
		都市	農村	
ホンジュラス	1968	1190	7140	6:1
ジャマイカ(1)	1968	840	5510	7:1
フィリピン	1971	1500	10000	7:1
セネガル(1)	1968	4270	44300	10:1
パナマ	1969	930	3000	3:1
コロンビア	1970	1000	6400	6:1
ガーナ	1968	4340	41360	10:1
イラン	1969-70	2275	9940	4:1
ハイチ(1)	1968	1350	33300	25:1
ケニア	1969	880	50000	57:1
チュニジア(1)	1968	2912	10056	4:1
パキスタン	1970	3700	24200	7:1
タイ(1)	1968	800	25000	31:1

注(1) ここにいう都市は首都のみ。農村とは、その国のすべての都市と農村。

付表一七. 都市及び農村における初等学校の就学可能率

—各カテゴリー(都市と農村)における、完全な教育課程をもつ初等学校数の割合—

国の数	都市学校全数に対する	農村学校全数に対する
	完全な教育課程をもつ 都市学校の割合(%)	完全な教育課程をもつ 農村学校の割合(%)
1人当たりのGNP別:		
120ドル以下(インドを除く)		
9	53	36
インド		
1	57	49
121—250ドル		
7	72	32
251—750ドル		
16	77	62
751—1500ドル		
2	89	56
1500ドル		
6	100	99
地域別:		
アフリカ		
16	79	54
アジア(インドを除く)		
9	94	66
インド		
1	57	49
ラテンアメリカ		
10	88	34
ヨーロッパ		
5	98	99

注: UNESCO統計年報, 1972年に基づく。

付表-8. 農業への世界銀行/IDAの貸付：プロジェクト数と貸付額
FY 1948-74

	(1)	(2)	(3)	(4)	世界/IDA プロジェクト の総数に対 する農業プロ ジェクトの 割合	総貸付額の中 に占める農業 への貸付額の 割合
	農業プロシ ェクトの数	農業への貸 付額	1プロシ ェクトへの貸 付額(2)/(1) (百万ドル)	1年間の平 均貸付額		
FY 1948-60	33	175.9	5.3	13.5	17	6
FY 1961-65	33	484.4	14.7	96.9	16	12
FY 1966-70	93	1207.6	13.0	241.5	23	17
FY 1971-72	72	855.4	11.9	427.7	26	16
FY 1973-74	98	1893.6	19.3	946.8	30	24

付表-9. 世界銀行/IDAの農業事業分野別の貸付実績 FY1948-74

	FY1948-60	FY1961-65	FY1966-70	FY1971-72	FY1973-74	FY1948-60	FY1961-65	FY1966-70	FY1971-72	FY1973-74
	(百万ドル)					(%)				
農業生産	43.9	-	15.0	13.5	24.0	25	-	1	1	1
農業信用	20.2	4.50	183.2	255.8	240.3	11	9	15	30	13
地域開発	10.0	9.7	100.4	51.6	272.6	6	2	8	6	14
かんがい	85.1	383.8	513.2	201.3	621.9	48	79	43	24	33
家畜	7.0	35.3	252.4	176.7	314.9	4	7	21	21	17
農村工業	4.7	-	19.2	39.6	204.3	3	-	2	5	11
非食用作物	-	2.8	86.8	95.4	107.3	-	1	7	11	9
研究	-	-	-	12.7	-	-	-	-	1	-
漁業	-	7.8	21.0	8.9	28.6	-	2	2	1	1
林業	5.0	-	16.4	-	20.0	3	-	1	-	1
計	175.9	484.4	1207.6	855.5	1893.6	100	100	100	100	100

付表-10. 借入れ額の1人当たりGNP別世界銀行/IDA貸付実績

	FY1964-68				FY1969-74			
	農業	貸付	割合	(%)	農業	貸付	割合	(%)
借入れ額の1人 当たりGNP	プロジェクト数	貸付額 (百万ドル)	プロジェクト数	貸付額 (百万ドル)	プロジェクト数	貸付額 (百万ドル)	プロジェクト数	貸付額 (百万ドル)
150ドル以下	9	138.8	20.5	22.5	101	135.60	43.7	38.2
151-375	18	173.8	40.9	28.2	78	1069.7	33.8	30.1
376-700	13	251.2	29.6	40.8	30	782.1	13.0	2.1
700ドル以上	4	52.0	9.0	8.5	22	341.8	9.5	9.6
計	44	615.8	100.0	100.0	231	3549.6	100.0	100.0

付表-11. 世界銀行/IDAの農業及び農村開発に対する貸付実績 (FY1968-74)

	FY1968	FY1969	FY1970	FY1971	FY1972	FY1973	FY1974	計
農業開発(2)								
農業:								
プロジェクト数	5	3	6	10	12	17	25	78
貸付額(百万ドル)	29.1	51.8	53.1	66.6	121.4	246.8	449.8	1018.6
多部門計画(3)								
プロジェクト数	1	-	-	1	1	1	6	10
貸付額(百万ドル)	14.0	-	-	8.1	22	21.0	59.5	104.8
単一計画								
プロジェクト数	4	3	6	9	11	16	19	68
貸付額(百万ドル)	15.1	51.8	53.1	58.5	119.2	225.8	390.3	913.8
教育:								
プロジェクト数	-	-	1	1	-	2	3	7
貸付額(百万ドル)	-	-	15	33	-	9.0	23.8	37.6
道路:								
プロジェクト数	-	-	2	-	2	-	-	4
貸付額(百万ドル)	-	-	25.6	-	23.5	-	-	49.1
農村開発計								
プロジェクト数	5	3	9	11	14	19	28	89
貸付額(百万ドル)	29.1	51.8	80.2	69.9	144.9	255.8	473.6	1105.3
その他の農業(農業及び農村開発を主とするものを除く)								
プロジェクト数	8	24	25	26	24	29	31	167
貸付額(百万ドル)	143.4	315.5	359.8	352.5	314.9	690.9	506.1	2683.1
農業開発合計								
プロジェクト数	13	27	31	36	36	46	51	240
貸付額(百万ドル)	172.5	367.3	412.9	419.1	436.3	937.7	955.9	3701.7
農業及び農村開発合計								
プロジェクト数	13	27	34	37	38	48	59	256
貸付額(百万ドル)	172.5	367.3	440.0	422.4	459.8	946.7	979.7	3788.4
世銀/IDAその他(非農業部門)								
貸付額(百万ドル)	781.0	1417.0	1816.0	2058.0	2506.1	2461.0	3339.0	14403.0
世銀/IDA総計								
貸付額(百万ドル)	953.5	1784.3	2286.0	2480.4	2965.9	3407.7	4313.6	18191.4

注(1) このデータは、取消しと償還を含まない当初の貸付約束に基づいたものである。農村開発プロジェクトの分類に用いられた資料は、プロジェクトの審査報告書によった。しかしながら、多くの審査報告書の内容は、このような分類のためには、十分なものではなかった。例えば、プロジェクト受益者の所得配分に関するデータが欠けていた。

(2) 第一次(直接)利益の50%またはそれ以上が農村の貧困者に及ぶことと期待されるプロジェクト

(3) 2またはそれ以上の部門内容をもつプロジェクトであって、このうち最も重要な内容の経費がプロジェクトの総経費(すなわち、予期しない経費及びプロジェクトの重要部分でない内容の経費を除く)の75%を超えないプロジェクト。農業は重要な部門である。従って農村開発プロジェクトは分類上農業の範疇に入れた。農村開発計画は基本的には、小農に利益を与えるものである。

付表-12. 世界銀行/IDAの貸付総額に占める農業及び農村開発のシェア(FY1968-74)

	FY1968	FY1969	FY1970	FY1971	FY1972	FY1973	FY1974	計
	(%)							
農業への貸付総額に占める割合:								
農村開発								
プロジェクト数	38.5	11.1	19.4	27.8	33.4	37.0	49.0	32.5
貸付額	17.0	14.1	12.9	15.9	27.8	26.3	47.0	27.5
上記のうち								
多部門プロジェクト								
プロジェクト数	7.7	-	-	2.8	2.8	2.2	11.8	4.2
貸付額	8.1	-	-	1.9	0.5	2.2	6.2	2.8
単一プロジェクト								
プロジェクト数	30.8	11.1	19.4	25.0	30.6	34.8	37.3	28.3
貸付額	8.9	14.1	12.9	14.0	27.3	24.1	40.8	24.7
世界銀行/IDAの貸付総額に占める割合:								
農村開発貸付合計:	3.0	2.9	3.5	2.8	4.9	7.5	11.0	6.1
(農業及び非農業)								
農業貸付合計:	1.81	2.06	1.81	1.69	1.47	2.75	2.22	2.03
農業及び農村開発貸付の合計:	1.81	2.06	1.92	1.70	1.55	2.78	2.27	2.08

付表-13. 地域及び所得水準別の推定農村貧困人口、1974年(1)

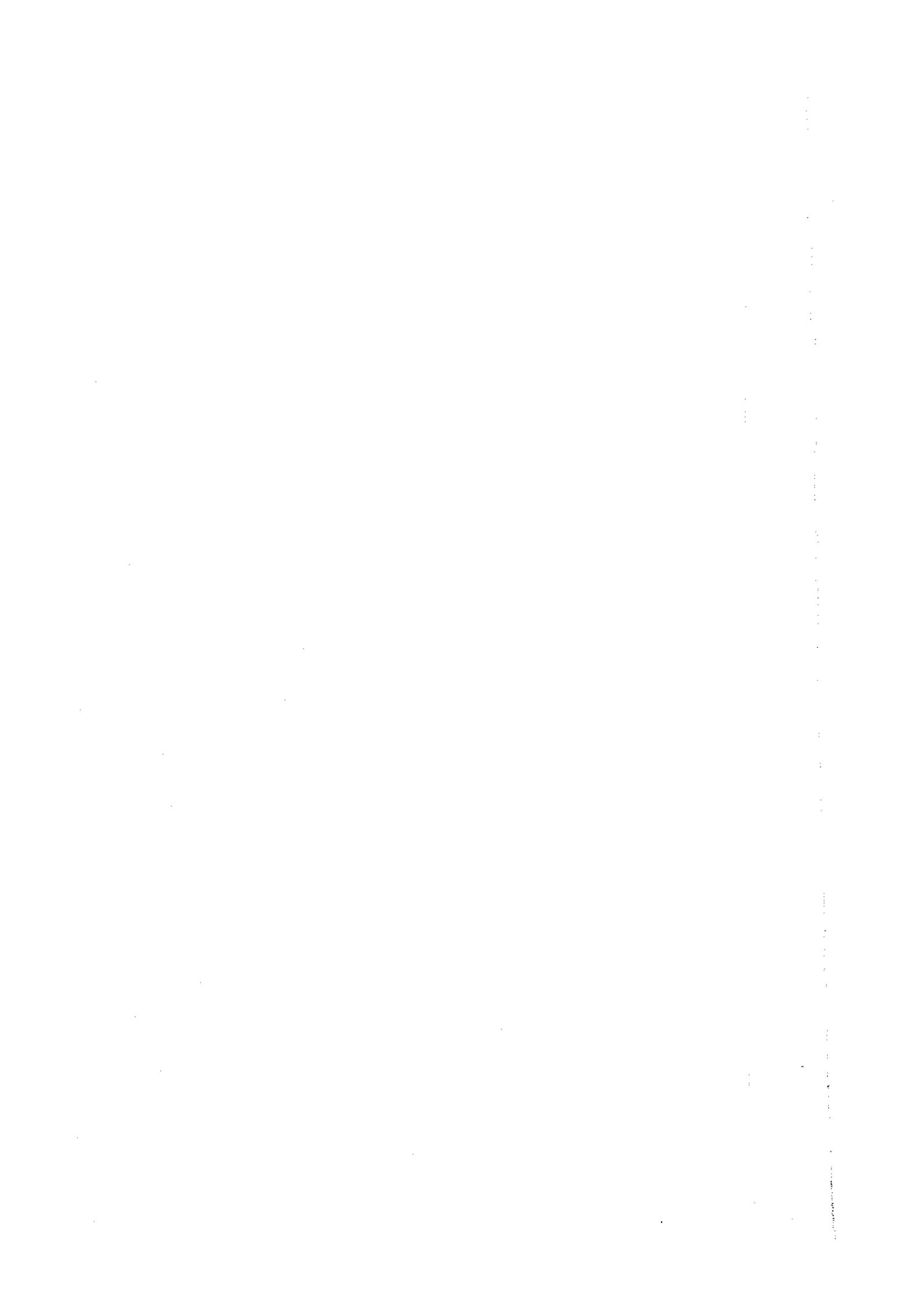
地 域	1人当たり所得が200 ドル以下の国における 農村貧困人口(2)	その他の開発途上国 における農村貧困人 口	農村貧困人口の合計
		(百万)	
東アフリカ	60	—	60
西アフリカ	15	35	50
東アジア及び太平洋	10	105	115
南アジア	270	—	270
ヨーロッパ、中東及び北アフリカ	5	30	35
ラテンアメリカ及びカリブ海	—	50	50
計	360	220	580

注(1) 1969年の統計数値をもとにして、地域別人口増加率を仮定して推定した。この表における地域の分類は、世銀の地域事務所が担当する地理的区分によるものであり、付表-1の区分方法とは正確には一致しない。

(2) 1人当たり所得は低いが、石油による外貨収入が大きいいくつかの国(例えば、インドネシア及びナイジェリア)は除いた。

付表-14. 農村貧困者の地域別分布と農業及び農村開発のための
世界銀行/IDA予想貸付額の地域別配分の比較

	(1)	(2)	(3)	(4)
	農村貧困者の分布 (%)	PY 1975-79 における農業及び 農村開発のための 予想貸付額の配分 (%)	PY 1975-79 の農業及び農村開 発に、(2)によって 貸付が予定される 額 (百万ドル, 1974 年価格)	PY 1975-79 の農業及び農村開 発に(1)により貸付 が予定される額 (百万ドル, 1974 年価格)
東アフリカ	10.3	11.1	800	750
南アフリカ	8.6	10.2	750	600
東アジア及び太平洋	19.8	18.3	1300	1450
南アジア	46.6	19.3	1400	3350
ヨーロッパ、中東及び北ア フリカ	6.0	18.2	1300	450
ラテンアメリカ及び カリブ海	8.6	22.9	1650	600
計	91.9	100.0	7200	7200





JICA