

環境保全と持続可能な開発

須藤 和男

JICA企画部

環境・WID等事業推進室長代理

A. 将来へのはるかなる挑戦

地球人口は増え続け、1991年には54億人に達した。予測では、2000年までに63億人、来世紀末までに110億人に増えた後、横ばい状態になるか、または下降し始めるとされている。今後増加する人口の約95%は、開発途上国に集中するといわれている。

開発の拡大によって自然環境への負荷が増したことで、開発の持続可能性についての懸念が高まり、開発と人口と環境の関係を真剣に認識されることになった。

大気汚染、水質汚濁、森林減少、砂漠化、生物多様性の減少といった環境問題が地球規模にまで拡大し、社会経済開発や人々の生活に少なからぬ影響を与えている。そのうえ環境問題は、人口の急増と貧困によっていっそう悪化している。

先進国と途上国を問わず、現在の農業はさまざまな環境問題に直面している。しかし、問題の程度や性質は、先進国と途上国で異なり、また、途上国によって異なる。

先進国では、農業の集約化が環境にマイナス効果を与えてきた。主な原因は、機械化、化学肥料、農薬、改良品種への過剰依存である。農業の集約化に起因する環境問題で最も広範囲に及んでいるのは、病害虫の農薬への抵抗性、化学肥料による地下水・地表水の汚染、家畜糞尿、農業による汚染、土壌侵食および土壌の圧縮化である。

開発途上国の環境問題は、基本的には天然資源の過剰開発がもたらしたもので、森林減少、砂漠化、土壌侵食、生物多様性の減少などが起こっている。

作物生産の伸びは、3つの要因——耕地面積、作付率、反当たり収量——の変化による。現在の農業生産は、約7億7千万ヘクタールの耕地に78%の作付率で行われており、年間の作付面積はおよそ6億ヘクタールということになる。FAOは『農業：2000年に向けて』のなかで作物増産戦略を提言しており、それによると、作物生産の伸びのうち65%は収量増加から、15%は作付率の増大から、残りの20%は耕地の拡大から得るとしている。

ということは、この 2000 年に向けた生産計画が達成された場合、耕地面積が 8, 300 万ヘクタール増加し、作付率が 84% に上昇するため、作付面積は 1 億 1, 500 万ヘクタール増大することになる。

農地の拡大にあたっては、生態系への悪影響を避けるよう十分に計画を練らなければならない。特に、単年生作物の栽培には余り適さない熱帯雨林や放牧地には、慎重な配慮が必要だ。作付面積の増加の大半は、定着農業や焼畑農業地域の休閑期を減らすことでもたらされる。どちらの場合も、適切な土壌管理を実施せず、休閑期を短縮すれば、特に土壌侵食や肥沃度の低下といった、問題が生じるであろう。

過去 20 年間で、アフリカを筆頭に、一人当たりの農地面積を維持あるいは増加させる余地のある国も含めた多くの開発途上国では、1 人当たりの食糧生産量が減少した。F A O の報告書『1990 年食糧農業事情』によると、1985～89 年において、49 の開発途上国及び全アフリカ諸国の約 80% は、人口増加に食糧生産が追い付かなかったと言われる。有効需要の不足をはじめ、インフラストラクチャーや経済的誘因が不十分なことが妨げとなり、他の国や地域で農業生産の増大を支えた技術革新は起きにくい状況になっている。

多くの資源に乏しい国にとって、現在および将来の増加する人口を養える効果的な農業技術はみあたらず、資源の豊富な国でさえ、生産量が限界に達しているように見える国もいくつかある。農家が採用している生産システムは、商業的な過剰搾取か、どうにか生存を確保できるものであり、持続可能なものが少ない。

21 世紀末に地球人口に予測どおり 110 億人に達したとき、全人類の食糧需要が満たされるかどうかという疑問について、誰もはっきりと答えられないであろう。

自然環境を過度に破壊せずに食糧に対する全人類のニーズを満たし、1 人当たりの食糧生産の不当な地域格差を是正することは、将来における重大な課題である。

B. 持続可能な農業・国際協力

1988 年の F A O の総会では、持続可能な農業開発を以下のように定義している。

「持続可能な開発とは、現在および将来の世代のニーズを継続的に満たす方法によって、自然資源を管理・保全し、そのために、技術的・制度的な改革を行うことである。土壌及び水、動植物の遺伝資源を保全する持続可能な開発とは、適正な技術により、環境の質を低下させることなく、経済的に実行可能で、社会的に受け入れられるものをいう。」

持続可能な農業生産システムは、自然資源の生産能力に大きく依存せざるを得ない。従

来の農業技術開発は灌漑、高収量品質、化学肥料、農薬などを利用することで、自然環境の制約を減らし、生産の拡大に努めてきた。しかしながら、こうした技術も、自然環境の生産力への基本的な依存は変わっていない。

農家に農業生産の増大を奨励することを目的とした政府の政策は、同時にまた、農家に持続可能な方法での自然資源の利用を奨励するものでなくてはならない。そのためには自然資源を破壊するのではなく、それを保全することによって、農家により多くの利益をもたらす、短期・長期両面での適切な経済的インセンティブが必要である。このような農業政策を実施するには、人口増加に歯止めをかけ、農業以外の雇用機会を提供するための政策も必要である。

効果的な政府あるいは国際的支援や農業以外の雇用機会がないために、開発途上諸国の貧困な農村住民は、自分たちが食を得、体を暖めるために、土壌肥沃度を低下させ、土壌侵食が起り易い農地を耕作し、過放牧や燃料材の過剰採集をせざるをえない。

従来の農業技術は、農業生産力の強力に必要なものや欠けているものを人為的に補充する——例えば化学肥料、農薬、灌漑水の形で——という概念に基づいて、開発されてきた。農業生産性や環境に与える長期的影響について十分な配慮のない、投入指向的な技術だったのである。

一方で、こうした技術は世界的な農業生産の増大に大きく貢献した。しかし他方では、土壌肥沃度の低減、土壌侵食、水質汚濁、湿地化などといった、農業の生産性や持続可能な開発に深刻な影響を与える結果をもたらした。

多数の自然要因が、農業の生産性を左右する。土壌肥沃度、降雨パターン、気温、地形など、地域によってさまざまに異なる。営農システムや営農技術は、こうした地域ごとの要因によって大きく影響される。

生態学的なプロセスや、土壌、水、及び生物の相互関係を利用し、地域的な自然・経済的条件に適応する営農システムや技術を開発するためには、農業研究によりいっそう目を向けるべきである。換言すれば、研究にあたっては、資源管理の4つの重大な構成要素——土壌肥沃度管理、水質管理、総合的な害虫管理、混合農薬やアグロフォレストリーなどの総合的な作物・家畜・森林管理——に注目しなくてはならない。

伝統的な営農技術は、土壌肥沃度を維持し、化学肥料や農薬といった農業生産資材への農家の依存を削減しながら、多様な作物を比較的高い収量で生産できるということが、しばしば言われている。

短期的にみれば、伝統的営農法は、貧しい農家の家族を養うのに役立つ、農生態学的にも持続できよう。しかし、長期的な家計経済の点からみれば、おそらく持続は不可能だろう。というのも、増えてゆく家計のニーズを農家が満たすためには、伝統的営農法では長期的に十分な収益を得られないからだ。したがって、伝統的営農法の長所を、生態学的にも経済的にも持続可能な革新的営農法の開発に織り込んでいくことが肝要である。

特定の地域で実践されている伝統的営農法や技術は、別の地域にも適用できるだろうか。ある地域で開発された伝統的営農技術の他地域への適応性を探り、農生態学的に持続可能な営農技術を開発するためには、よりいっそうの研究が必要である。

生態学的アプローチを強調したからといって、開発途上国における化学肥料や他の生産資材の利用促進を否定するわけではない。短期的には、これらの投入は引き続き農業増産に大きく貢献するだろう。生態学的アプローチは、持続可能な農業を達成し、生産費用を削減するために農薬、化学肥料等に対して、補完的あるいは代用的な役を果たすことができる。とりわけ、開発途上国における資源に乏しい多数の農民にとっては、有効な方法だろう。開発途上国における農業政策では、生態学的に健全な農業についての研究をいっそう強調しなければならないし、国際協力においてもこのことに高い優先順位をおくべきだ。

いっぽう、自然および社会環境に悪影響を与えてきた開発活動に、環境配慮を組込むことも、欠くことのできない問題である。環境配慮を組込むのに役立つ手法のひとつが環境アセスメント（EIA）であり、開発プロジェクトの事業計画や政策決定のプロセスに広く活用されており、途上国においてもその適正な実施が重視されている。

1960年代後半、アメリカ政府が開発プロジェクトのためにEIAを正式採用して以来、EIAの方法論はかなり進歩し、持続可能な開発に欠かせない手法として、さらに洗練されつつある。

もっとも、EIAにはいくつか欠点がある。近年、社会経済開発において地域総合開発アプローチが採られることが多くなってきている。通常EIAは、個別のプロジェクトに対して行われるが、現在重要性が高まっているのは、同一地域で実施されるさまざまなプロジェクトを総体としてとらえた環境影響評価だ。こうしたプロジェクトが集まると、いろいろな形で地域環境に予想外の重大なインパクトを与える可能性があるからである。

農業開発は地域開発に欠くことのできない一部分としてとらえるべきであり、農業開発プロジェクトもまた同様に評価されなければならない。もっとも、そのためのEIA方法

論はまだ十分に開発されていない。その意味においては、個々の農民の営農活動を、地域的にまとめて評価する必要がある。彼らの日々の活動が、土壌や森林などの自然資源に絶えず悪影響を与えることにもなる。短期的にみれば、彼ら個人の及ぼすインパクトははっきりと表に出ないかもしれないが、長期的に集合として彼らもたらす自然資源へのインパクトは、著しいものになる。農業政策の決定にあたっては、その政策にしたがった農民の生産活動の結果として生じる将来的なインパクトを事前に検討することが重要である。

さらに、土壌侵食、森林減少、水質汚濁といった自然資源の破壊を、経済的または量的に算出する手法の開発が必要である。そしてその結果は、開発計画や政策決定に正しくフィードバックされなければならない。こうした方法論の開発が必要である。

C. 将来を配慮した政策および農場レベルでの努力

開発と環境保全とのバランスをとるうえで、土地利用計画はきわめて重要な役割を担う。土地利用計画は開発途上諸国では限られた範囲でしか実施されていないが、農業以外の土地利用による良質の農地の転換を最小限に食い止めながら、投資に対する収益性を最適化し、農業を脆弱な土地にまで拡大するような圧力を減少し、森林管理と農業開発を結び付けるためには、この計画が欠かせない。一部の開発途上国では、土地の合理的利用を確保し、生産性の低い地域の乱開発をやめさせるために、土地改革が心要である。

政策決定者は、長期的視点に立ち、環境保全にも乏しい財源を割り当て、将来をしっかりと見据えた開発を推進することが重要である。持続可能な開発と社会の福祉は、環境保全をいかにうまく実現するかにかかっている。技術協力と資金協力に関して、国際協力の果たすべき役割は大きい。

土壌の劣化は、土壌侵食、土壌中の養分損失、有機物の減少によってもたらされる。長期的な土壌の肥沃度は、無機肥料の施肥だけでは確保できない。特に重要なのは、土壌中の有機質レベル、必須微量ミネラルの存在、土壌の保水力である。有機肥料を化学肥料にそっくり置き換えると、土壌構造は著しく変質し、あとには侵食、旱魃、圧縮に弱い土地が残ることになる。土壌肥沃度の改善や維持が行われなければ、持続可能な農業を行うことは不可能である。

持続可能な農業開発は、政府の努力だけで実施できるわけではない。それはまさに、農民自身が実践する意志と条件が整備されることが必要である。そのためには、しかるべき

環境保全の方法を検討し、保全手段を農場レベルで農業生産システムに導入することが必要だ。この点については、地方の農民団体が再活性化し、必要とあれば新たに結成して、触媒となって政府の政策を農場レベルで効果的に実施し、農民のニーズや問題を政策決定者を通じ、農業政策に反映することが重要である。

D. 結論

農業生産は、土壌、水、森林といった天然資源に、大きく依存している。しかし、土壌侵食、水質汚濁、森林減少など、農業に関連した環境問題は、程度や性質は国によって異なるものの、先進国と途上国を問わずに広がっている。一部の途上国においては天然資源ベースがひどくむしばまれているうえ、天然資源の生産力は、商業目的あるいはただ生き残る目的での天然資源の過剰搾取のせいで減退してきた。

土壌肥沃度の維持や水質保全に貢献するような持続可能な農法は、個々の農民が取り入れなければならない。その際農民には、政府が継続的なコミットメントによって導入する経済的インセンティブが与えられると共に、志気の高揚が図られなければならない。

将来の農業を持続可能なものにするには、農業、化学肥料等生産資材の投入を適切なレベルに抑え、天然資源や土壌肥沃度を維持する営農管理、そして潜在生産力の低い地域に住む農家の短期的ニーズの充足と資源保全とのバランスの達成を目指し、段階的に注意深くシフトしていくことが肝要である。

農業政策においては、こうした目標に向けた研究を最優先すべきであり、これらの分野での国際協力は、強化されなければならない。

将来、110億人に達すると推定されている世界人口の食を満たすことは、文明と人類の叡知にとって前例のない挑戦となろう。

討 議

(セッションⅣ)

(太田) シェア博士は、天然資源管理と農村開発に関連する多くの問題を論じられた。多くの論議がなされ、どの国でもちまたにあふれている深刻な環境問題の原因は、だれもが知っています。そしてその原因を解決するために、多くの提言がなされた。しかし現時点でそれをやれるものはいません。例えば、資源管理の地方分権化といった提言があります。私も非常に重要だと思いますが、地方分権化した資源管理を近い将来に実施できる可能性はありません。経験上わかるのですが、現在のところ多くの国では、残念ながら地方当局に資源管理を処理できる能力はありません。話は単純です。例えば、資源管理においてもっとも重要なツールはなにか。地図はその一例です。地図なしで天然資源は管理できません。ところが残念なことに、多くの開発途上国では、安全保障上の理由で地図は最も重要なトップ・シークレットなのです。地図が手に入らない。それなら、資源の管理は無理だということになります。

土地利用計画や土地利用図作成もまた、非常に重要です。だれでも知っています。開発途上国の政府高官を何人か訪ねたとき、まず挨拶してからそれらの紳士の後ろを見ると、土地利用図がかかっている。縮尺は100万分の1か5万分の1です。それを現場にもっていても、どう役立つというのでしょうか。最も重要で役立つ土地利用図は1:10,000でしょう。これならば、土地そのものをどう利用したらよいか、だれもが理解できます。しかし大半の国では、縮尺1:10,000の地図は手に入らない。地方政府はどうやって資源を管理するのか。どうすれば地方政府は土地利用図や土地利用計画を確立できるのか。そのために、管理システムについて私たちはもっともっと論じ合わなければなりません。システムを管理するためのシステムそのもの、知事や地方政府の役人に法的権限を提供するための政府のシステムや制度のシステム、あるいは法のシステムなど、いくらでもあります。(シェア) とて面白い質問です。将来私たちにできそうな多くの進歩は、まさにその質問に対処する能力にかかっていると思います。あなたの質問は2つに分かれると解釈して、話を進めます。ひとつは地方レベルでの効果的管理の可能性で、ふたつめは、なくてはならないツールとしての地図の重要性に関する問題です。

地方管理という問題には、多くのバリエーションがあると思います。いくつかの状況としては、本来は政府ではなかったかもしれない、地方の伝統的な単位組織があった場合が考えられます。部族単位の集まりだったかもしれないし、なにか別の形態の地方組織だったかもしれない。実際に一部のアフリカ諸国では、植民地時代に入るまではこうした組織がきわめて効果を発揮していたし、中央政府の権力が増大する前の多数の東南アジア諸国が

同じケースだったことは確かです。こうしたケースの多くではなおなんらかの組織が存在しており、もし中央政府が認めるならば——国のシステムに専門家のコンサルティングをベースにした技術援助を受ける窓口があればなおさらですが——これらの組織は実際に管理の仕事を引き継ぐこともできるのです。

別の状況として、中央政府機関の役割が今後も引き続き重要だと思える場合があります。しかし、計画プロセスを全うするには、地域コミュニティとの協調が必要です。そして、お望みならお送りできますが、これを効果的に行ったように思える 100 のプロジェクトのリストがあります。特にこのことが当てはまるのは森林管理の分野で、15 年間に多くの成果をあげています。とりわけインドは最も早くから取り組んできた国のひとつで、いまでは微生物を利用し、実に広範な技術を用い、しかもその技術の多くが向上をもたらすのは確かです。東南アジアでもまた、林野省の役人が出向き、地方の人々と共同で管理計画の開発に努めたという実に印象的な例があります。世界を見渡せば、多くの国の林野省で大きな変化が生じているのがわかると思います。突然、彼らはこの方法が可能だと気がついたのです。しかも、実際にこのほうが何かと楽です。それに、これまで果たしてきた政策任務をずいぶん減らすことができます。こうした状況の大半についてのポイントは、こうした地方組織の多くには、管理訓練に関する支持が必要になるということでしょう。また、国際援助や国内の政府計画では、地方組織を援助して必要な管理訓練を受けられるようにするための、非常に興味深い探求的試みがたくさん行われています。

次に地図化について述べたい。地図化は、実のところ一番扱いやすい問題だということがわかっています。地域コミュニティや地域グループが直接参加しての地図化の実践については、きわめておもしろい、またまったく思いもよらなかったような経験が山ほどあります。とても興味深く、ちょっと意外な結果です。土壌保全のための介入を前提として森林資源を眺め、景観全体を眺めるという目的のために、重大な地形的特徴、水文的特徴、利用パターン、管理パターンに関して、非常に正確な地図が開発されてきています。後で公式地図と照合してみると、事実上大きな違いが全くなかったというような地図を作ってきています。それどころか、大半の既製地図よりも優れているほどです。というのも、既製地図にはあなたの述べられた縮尺の問題があったり、主要な管理上の特徴が反映されていなかったりするからです。その意味では、地図化問題には探求し、解決できる部分がまだたくさんあるでしょう。しかし手ごわいのは管理問題の方で、対処するには多くの長期的訓練を要するでしょう。ひどく冗漫になった点はお許し下さい。

(フォンブラウン) 須藤氏の発表について意見があります。特に、20年後の100億、110億の人間の食を満たすことへの挑戦という、長期的な展望をうたっている点には賛成です。まず最初に言いたいのは、これをまさに挑戦たらしめているのは、あなたの持ちだした、外部投入の低減に向けたシフトという展望です。この展望を実現するととなると、もちろん挑戦ははるかに大きくなります。となれば次には、おそらく研究投資もはるかに拡大されなくてはなりません。しかしこうした研究投資がすぐには実現しそうもなく、別の解決策もここに挙がってないとすれば、おいそれと外部投入の抑制をいうわけにはいかないでしょう。私はこの点が気にかかります。

次に、政策当局者は乏しい財源を環境保全に配分できるだけの将来への配慮をもってはならない、という所見についてですが、私はそれに加えて、政策当局者には将来への配慮はないと言いたい。彼らが選挙で選ばれるとすれば、将来への配慮があるという理由からではありません。要は、有権者や当選者にどれだけインセンティブが与えられるかです。そこから、将来への配慮が始まる。あなたの主張は一点で正しい。国際開発援助の役割についてです。供与国が金を出せば出すほど、強力なインセンティブが与えられる。そのつながりにおいて、日本はきわめて強力なインセンティブを与えられるはずです。ここからがあなたの所見に関して尋ねたいところです。多くの人々の抱える貧困、栄養不良、食糧不安という短期的な問題と、環境の持続性という長期的な問題との間に、根本的な対立があるとします。そうすると、貧困な人々に環境意識をもたせるために、まず、政府が栄養や食糧保障の問題を解決するという条件設定は筋が通りません。政府が適切な環境計画をもっていかどうかというよりは、むしろ、政府は資源を持っているのです。私が主張したいのは、栄養不良を食い止めるための適切な政策や目標がなければ、環境のために資源を確保できないということです。これはかえってもっと複雑かもしれない条件設定の問題です。

(須藤) ありがとうございます。難しい質問です。環境保全と持続可能な開発という展望に立った場合、全ての人々の意識を変えなければならないし、政策当局者の意識すらも変えるよう努めなければなりません。その意味で政策当局者がもっと先見の明をもたなければならないとしたのです。農業における投入低減に関する最初の質問について。農業研究や営農慣行に関する研究に、もっと投資や財源をつぎ込む必要があるのはもちろんです。しかし問題は、自然保護と長期的生産力とのバランスを考えることです。この論文では、将来のために私たちが見つけなければならない問題を、提起したままです。

(シェア) パートナーの意見にもう少しつけ加えたい。政策決定の枠組みについては、確かにきわめて現実的にならなければいけないと思います。政策当局者だけではなく、資源管理の当事者である農民や農村の土地利用者についてもです。すべてにおいて、彼らの展望は絶対に重要です。人の住むところからあまりに遠いおかげで、永遠に手を加えられることのない雨林の一部を保護するというような、普通とはかけ離れた例を論じているのであれば話は別です。ですがこういったことはあくまでも例外で、私たちの抱える資源管理問題の大半には資源の管理者がかかわってくるし、管理者として最も考えられるのは、農民や牧夫や木こりなのです。そしてここでもまた、比較的短期的な収益に関心を持っているという点で、彼らは政策当局者と似通った時間的視野を持っています。このことは、技術をどう考えるべきか、そして介入をどう考えるべきかという、きわめて現実的な挑戦を、私たちに突きつけているのだと思います。

ひとつだけ例を挙げさせて下さい。ケニアで私たちが初めて農林兼業の促進を始めようとしたとき——ある程度まではいまでも状況は変わりませんが——、ケニアでは木材の生産に大きな力を入れていました。木材は、輪伐期の長い林産物です。非常に小さな土地しかもっていない人間が材木の輪作をして得る経済的収益について、ちょっと腰掛けて計算してみる、あるいはもっと洗練された分析をしてみてもよいでしょう。とてもじゃないですが、もうかるものでないのがわかるでしょう。利益などまったくありません。こんな現実の上にとった農林兼業計画だから、私たちは次から次へと失敗を繰り返した挙げ句、やっと彼らも「ここに要るのは輪伐期の短い林産物だ」ということになりました。それから、柱類の生産、燃料生産など、輪伐期の短い林産物生産に目を向け始め、農民は直ちにそれらを吸収しました。そして彼らは農林兼業について望んでいたのと同レベルの緑化を果たしたのですが、緑化よりももっと果たすべきだったのは、生産物をなにか得ることでした。これもまた、林業に関してアグロフォレストリーを考えるもうひとつの理由です。アグロフォレストリーを行えば、農民は木を育てても作物生産をあきらめなくてもいいからです。だから、この問題の一部は技術の問題だと思います。

あなたの主張では、環境投資が増産より優先されていないことを、条件設定にしてしまうなどというところに力点をおいておられたようです。けれども、私たちにできることまでというのが、私の感覚です。私たちは環境目標を、生産と貧困に関する目標の一部にする必要があります。貧しい人々の暮らしにとって、共有資源、共有財産資源は非常に重要なので、共有財産資源の管理を改善し、貧しい人々が確実にアクセスを得られるよう私た

ちが何かすることは、どんなことであれたいへん効果があるし、中央政府が割り込んで、共有財産資源をとり上げて管理するよりもはるかに効果的だと思います。環境の条件付けの危険なところは、環境問題を他の側面と切り離すことでしょう。そこで私が考えるもうひとつのことは、補助金について、特に環境指向型の持続可能な技術に対する主要な補助金について、きわめて慎重にならなければならないということです。農民に特定の土壌保全努力を採り入れさせる唯一の方法が多額の補助金支給だとすれば、私たちが最初にすべきことは、利用する技術が適正な技術かどうかを再考することではないでしょうか。大規模な補助金計画の制度化について、私たちは非常に慎重であるべきだと思います。

(アンダースン) 私からすれば、ここで扱おうとしている重大な問題は、政策介入がどこで最も効果的かということです。生存のために戦っている人がたくさんいる限り、環境上の懸念などほとんど意味をなさないと思うのです。コンディショナリティを改善することによって、貧困率を低減できるのか、あるいは環境問題が配慮されるのか、私にはよくわかりません。貧しい人々は環境を損ねようとしますが、それは生き残りたいからです。環境問題に取り組むより先にとはいかなくても、少なくとも同時に貧困に取り組まなくてはならないというのはもっともだし、一部の途上国の政策当局者が私たちに言おうとしているのもこれでしょう。彼らが言おうとしているのは、天然資源の破壊低減を私たちが強調するのは非常に重要なことだが、彼らの方ははるかに差し迫った問題を処理しなくてはならないのだ、ということでしょう。食糧へのアクセスがないことや似たような問題のために、人々が死にかかっているのです。もし、貧困より先に環境問題を置いたならば、効果的な介入方法が見つけられなくても無理はないと思います。どうやって入り込むかを、本当にもっとたくさん議論しなくてはならないと考えています。

(桂井・司会) もう環境保全問題の難しさがよくわかったと思います。須藤氏は現状とおそるべき挑戦について説明されました。その後シェア氏が、資源管理の地方分権化に関する4項目を分析され、技術・価格・投資政策と、生物保留地について述べられた。フォンブラウン氏の述べられたように、短期政策と長期政策があり、ある種の矛盾があり、なかなか大変です。しかし同時にまた、技術革新に期待することもできます。そしてシェア氏の触れられた農民への間接的誘因も興味深い。そうした望ましいインセンティブが技術革新によって実現できるのなら、私たちにも希望があると思います。このセッションを終える前に、大田氏に質問したいと思います。まず、大田氏をご紹介します。氏は私の同僚で、環境担当の専門員です。JICAのプロジェクト方式技術協力事業のために、インドネシ

アに派遣されることになっています。そこで、彼にお願いして、環境保全分野における JICA の技術援助の例を I F P R I の方々に説明してもらおうと思います。

(大田) 環境といっても範囲は実に広い。例えば、天然資源管理に関する問題もそのひとつです。もうひとつ、都市環境もそうでしょう。東京やニューヨークなど、先進諸国でさえも関係するし、最も遅れた開発途上国でも抱える問題です。各国の首都には、農村地域から非常に多くの人々が都市を目指してやってきています。そうした場所では、スラム、廃棄物管理、家庭廃棄物管理や人口過密、ときには治安、多くの犯罪やドラッグなどの多くの問題を抱えています。もうひとつの問題は、工業化のために私たちが創り出したものです。3つのカテゴリーに分けなければなりません。各カテゴリーには問題解決のために独自の戦略があり、それぞれが全く異なるからです。そこでその一戦略として、先ほど述べられたように、日本政府の無償資金協力制度にしたがって、インドネシアで環境管理センターを設立する計画があります。援助額は2千万米ドルです。現在建物を建築中で、相当な数の設備が設置される予定です。センターの役割は、大気の水質、特に健康への影響といった、都市部の環境をモニターすることです。残念なことに、開発途上国には、環境の質を査定するモニタリングシステムがありません。住人は「ああ、ひどい臭いだ」などという。危険な状態かもしれません。しかし、汚染物質が人の健康を害する膨大な影響を与えているとしても、科学的な証拠がない。したがって、任務のひとつはモニタリング計画に着手することです。2番目は訓練です。3番目は、環境調査、特に公害防止技術の研究です。タイでは、すでにこの種のセンターが設立されています。環境研究研修センターといい、技術援助も提供しています。それから J I C A は、先ほど言われたようなプロジェクト方式技術協力を行っています。現在タイには、日本人が8名派遣されており、タイの人々が2年前に設立されたセンターを管理する手助けをしています。この活動は現在も進行中です。また、日本政府は中国にも多額の援助をして、環境研究所の設立に貢献しています。このところ、メキシコ、チリ、フィリピンなど、多くの国が日本政府に援助を要請してきています。もっとも、まだ決定はしていません。しかし将来的には、JICA はそうした国々にも何らかの援助を提供するはずで

セッション V

農業開発と女性

JICAにおけるWID関連活動

田中 由美子

JICA国際協力専門員

はじめに

近年、開発における地球規模の課題について関心が高まっているが、JICAにおいても環境、教育、人口、貧困緩和、開発と女性(WID)⁽¹⁾などの課題が幅広く取りあげられるようになってきた。なかでも、WIDに関して本格的に取り組むようになったのは、開発援助に女性の視点を統合すべきであるという認識が日本国政府内外において高まり、「分野別(開発と女性)援助研究会」が設置されて以降のことである。

この研究会は1990年2月に開始され、学識経験者、援助実施機関の専門家、NGOの代表者などによる8名の委員から構成された。その運営に当たっては、委員を補佐するために国際協力専門員及びJICA職員などの10名からなるタスク・フォースが設けられた。また、必要に応じて外務省を初めとする政府内外からの関係者が研究会に参席した。

同研究会の目的は、主に日本の援助実施機関に対し、WIDに関する日本の政府開発援助の基本的アプローチと優先分野を提案することであった。研究会の進め方としては、文献検索、国内外の関係組織からの情報収集、委員及びタスク・フォースによる公開委員会と検討会、国際セミナーへの参加、アジア、アフリカ、南太平洋諸国への現地調査などの方法が採られた。研究会は、約1年間継続され、最終報告書案の検討に当たっては、国際協力総合研修所において公開討論会が開催され、政府、学識者、女性関連NGO、開発NGO、報道関係者などを含む約150名の参席者から活発な意見が出された。最終報告書は、1991年2月、研究会座長からJICA総裁に提出された。

その後、現在に至るまで、報告書の提言に基づきさまざまなWID関連活動が展開されてきた。また、日本国政府においても、「女性の地位向上のための改定新国内行動計画

(1) 近年、「ジェンダーと開発(Gender and Development: GAD)」についての議論があるが、この報告書では、一貫して「開発と女性(Woman in Development: WID)」という用語を用いる。WIDとGADの区別に関しては、平成4年度に実施されたジェンダー分析手法の比較と開発プロジェクトへの適用に関するFASIDの委託研究報告書などを参照のこと。

(1991 - 1995)」の採択にあたり、W I D活動に関する国際協力を日本政府と関連N G Oが推進すべき重要課題のひとつとして取り上げることになった。

この報告書では、主にこの研究会で取り纏められた報告書の主旨や提言などを、今後の課題なども含めて簡単に紹介する。

A. 開発と女性援助研究会報告書における提言

A-1. W I D援助に関する主要戦略

「分野別（開発と女性）援助研究会報告書」は、J I C Aへ向けた提言であると同時に、日本国内の国際協力関係者を対象に作成されたものである。従って、政府開発援助実施機関の関係者のみならず、これまでどちらかという国内の男女平等問題にかかわってきたが、近年途上国のW I Dにも関心を高めるようになってきた女性関連N G O、開発にはかかわってきたがW I Dには関心が薄かった開発N G Oなども対象者となっている。

報告書では、まず第一に開発途上国における女性の相対的な社会的及び経済的状況と、女性が直面している諸問題を紹介し、開発の過程に女性（及び男性）の視点を組み込んでいくことの必要性、女性の視点が組み込まれなかった場合に起きるマイナスの影響などについての包括的な検討が行われている。事例としては、米国国際開発庁（USAID）、カナダ国際開発庁（CIDA）、ノルウェー国際開発庁（NORAD）などの先進国2国間援助機関の経験を参考にしてている。また、国連婦人の十年（1976 - 1985）を通じて国連が達成したさまざまな業績、途上国で推進されてきたW I D活動、さらにW I D活動に関する南北の人々の共通の取組などが紹介されている。日本国政府は、国連婦人の十年を通じ、実際にはさまざまな形で国際協力をしてきたにもかかわらず、日本国内においては、国連婦人の十年が西洋的フェミニズムに基づく女性解放運動の一環として捉えられる傾向が強かったため、W I Dに関する関心は必ずしも高くはなかった。日本国政府は、これまで国連婦人開発基金（UNIFEM）、国連国際婦人調査訓練研修所（INSTRAW）、国連アジア太平洋経済社会地域委員会（ESCAP）、国際労働機関（ILO）、ユニセフなどの女性プログラムへの資金協力、専門家派遣などの支援を実施してきた。

報告書では、W I Dに関する新たなアプローチとして、男女の平等な参加を基盤にした住民参加型アプローチが強調された。しかし、女性が意志決定過程に参加・参画し、変革の原動力となるためには、参加に対する制約条件となっている教育・訓練、雇用、保健・

医療、融資・信用などへのアクセスを改善しなければならない。報告書では、途上国の女性が貧困を克服し、経済的、社会的な自力更生を達成するためには、自らの責任で行動する必要性と、こうした努力を支える援助の必要性が述べられている。更に、持続可能な開発を達成するためには、増加する貧困者層、食糧生産・確保に対する障害、環境条件の悪化などの問題の解決に高い優先順位を与えるべきであるとしている。このような問題は、途上国の女性の生活にマイナスの影響を与えており、その解決に当たっては途上国の女性の積極的な開発への参加・参画を促進することが不可欠であるとしている。

報告書は、日本政府に対し、まずWIDに関する援助政策及び基本方針を明確化し、WID活動およびプロジェクトを積極的に支援する意図を、途上国政府に表明するよう強く提言している。特に、より高い政治レベルでそのような意図を明確にし、途上国との政策対話や年次協議の場で日本側のWIDに対する支援の意思表示を明確に行うことが必要であるとしている。さらに、プロジェクトの実施に当たっては、さまざまな社会における女性の多様な社会文化的な状況に留意し、男女の相対的社会関係を開発プロジェクトのあらゆる段階（計画、実施、評価）で考慮し、総合的な開発に取り組むことが必要であるとしている。

A-2. WID援助の優先分野

上記のようなアプローチに基づき、報告書は日本の開発援助の優先分野として、(1)女性の経済参加の促進、(2)教育の普及と促進、(3)健康・医療・家族計画の促進、(4)環境保全への女性の参加の強化を提言している。具体的な方策はそれぞれの分野に沿って更に詳しく提示されているが、全体に共通している点は、女性が訓練や研修に参加する機会を増加したり、女性を対象とした適性技術の開発、生産資源や利益に対する女性のアクセスやコントロールを改善するということである。さらに、これらの分野の活動を推進していくためには、(5)途上国内での体制整備（ナショナル・マシーナリー及びNGOの強化）、(6)情報活動に対する支援、特に参加型の情報収集の促進や、情報処理システム、情報ネットワークの強化に対する支援が必要であるとしている。

これらの6分野は、日本の開発援助政策ならびに、これまで積み重ねられてきた援助経験に基づき、基本的かつもっとも重要であると思われるものであるが、理想的にはそれぞれの分野に個別に取り組むのではなく、総合的なアプローチが望ましいとしている。

A-3. W I D 援助促進のための体制改善

(1) 上記のような提言を実現するためには、国内の援助実施機関の仕組みの改善が必要である。すべての援助プロジェクトにW I D 配慮をすることが望ましく、そのために、J I C A にW I D 室を設置することが提言された。(この提言を受けて、1991年5月、J I C A 企画部にグローバルな課題を扱う「環境・W I D 等事業促進室」が設置された。更にJ I C A の各事業部、及び在外事務所にW I D 担当官が兼務で設けられた。)

(2) J I C A においてW I D 事業を促進するためには、J I C A 職員や国際協力専門員、派遣専門家などがW I D の重要性を十分認識し、W I D をあらゆる援助プロジェクトに組み込んでいくための手法を習得しなければならない。(この提言を受けて、J I C A 新入職員のオリエンテーション・コースではW I D が採り上げられるようになった。また、平成3年度より、途上国に派遣される専門家のための養成研修の一環として、約二か月間のW I D 分野別コースが新たに設けられるようになった。)

(3) 途上国において、相手国政府や現地N G O に早急に援助を供与することができるようにするために、日本国政府は1989年から小規模無償資金協力制度を設けるようになった。すでに多くのN G O がこの資金を利用しており、W I D 関連プロジェクトにも活用されている。日本政府は、また、国内の開発関連N G O に対して、N G O 事業補助金制度を設けているが、日本国内の女性関連N G O はこのような制度をこれまで有効に活用してきたとは言い難い。報告書では、このような小規模資金の全体額を増加し、もっと多くのW I D 関連プロジェクトに支援を行うことが重要であるとしている。

(4) J I C A にとってW I D は新しい課題であるため、まず途上国の女性の経済社会状況の把握が必要である。そのためには、各種(国別や課題別)の研究調査を行うと同時に、J I C A の体制に即した協力の方法論を確立しなければならない。従って、報告書はJ I C A に対し、先進国及び途上国の研究者、開発専門家と共同で研究活動を行うための資金的措置の重要性を強調している。

(5) 最後に、報告書はJ I C A に対し、W I D 事業を進めるために、国内外の情報ネットワークを確立し、特に、国内においては開発教育の促進を提言している。

B. J I C A のW I D 関連事業

分野別開発と女性援助研究会の報告書が作成されて以来、今日までにさまざまな活動や

事業が展開されてきた。そのうちの主な事業は、以下の通りである。

B-1. W I D 配慮の手引書

1989年、経済協力開発機構（O E C D）の開発援助委員会（D A C）上級会合において「開発における女性の役割支援のための援助機関に対するガイディング・プリンシプル」が採択された。これに基づき、J I C Aの職員及び専門家が、J I C AのあらゆるプロジェクトにW I D配慮をする具体的な方法を示すために、「W I D配慮の手引書」の作成が進んでいる。この手引書では、事業形態別のW I D配慮の方法を示した後に、農業、林業、水産業、教育、社会インフラ整備、産業振興／職業訓練、保健医療等の各分野における具体的なチェックリストが提示されている。

現在、この手引書は、事業部及び国際協力専門員に回覧され、最終チェックが行われている。手引書は、プロジェクトの発掘段階から利用されることが望ましく、派遣専門家等により実際に何度か試用されたのち、途上国の実状やニーズにもっと即した手引書にするために、継続的に改良や修正が加えられていく予定である。

B-2. W I D 関連の研究調査活動

1991年以降、J I C Aが実施してきたW I D関連の研究調査活動の主なものは、以下の通りである。

(1)「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業」が、1991年より三年間計画で、J I C A農林水産開発調査部の主導により行われている。学識経験者や専門家で構成された研究会が設置され、①1948年以降、農林水産省のもとで実施されてきた農村生活普及事業を通じて蓄積された日本の経験及び知識を整理する、②そのような経験が、途上国の協力事業で適用できるような方法を模索する、などの課題が検討されている。

日本の戦後の農村生活普及事業は、当初から食生活の改善や生活環境の向上を目指して「農家の主婦」を対象に行われてきたものである。近年、日本の農業部門は相対的に減退しているが、それに反し、農家の女性の役割は拡大している。従って、「農家の主婦」というよりは、「農業を営む女性」としての役割が見直されるようになってきている。現在では、普及事業の目標は、コンピューター技術を用いた農家経営のための女性の能力向上、温室栽培等における女性の作業環境の改善、新たな農産物加工技術やマーケティング技術等へと大きく変化してきている。

現在、農林水産省のもとに、全国に約1,800名の女性普及員が勤務しており、その知識や経験は国際協力にも十分活用できるものである。本事業では、途上国の女性の農村生活実態を調査し、WID関連事業の発掘・形成を進めるために、1992年4月、調査団をボリビアとホンデュラスに派遣。さらに、1993年度にはアフリカ(ケニアとガーナ)に、1994年度にはアジア諸国へ調査団を派遣する計画である。

(2)「国際協力事業におけるWID分析手法」に関する調査研究会が、JICA国際協力総合研修所において、1992年6月より行われている。初年度の研究分野としては、社会林業が選ばれ、調査団が1992年12月-1993年1月、ネパールとタイに派遣される予定である。最終報告書は、1993年3月までに作成される予定である。

(3)「在外プロジェクト形成調査」は、これまでJICAが現地のコンサルタントに委託して行ってきたもので、この仕組みを利用してWID分野に関しても、ガーナ及びケニアにおいて、現地の女性の社会経済状況、及び将来のWID関連プロジェクトの発掘を行っている。また、モロッコ及びパキスタンにおいてもJICA現地事務所を通じて、同様の調査が行われている。環境・WID等事業推進室では、このような調査に基づいて今後、各国のWIDプロフィールを作成していく予定である。

B-3. WID関連の研修事業

JICAでは、年間五千人以上の途上国の研修員の受け入れを行っており、その約18%は女性である。しかし、女性研修員のほとんどが、看護や家族計画といったコースに集中している。このため、報告書の提言を受けて、WID関連の研修コースがいくつか新設されるようになった。しかし、長期的にはJICAのあらゆる研修コースに、途上国の女性研修員が平等に参加していくことが望ましい。

新設の研修コースは、以下の通りである。

(1)「婦人問題ナショナル・マシーナリー・セミナー」が、1990年、総理府の協力のもとに開設された。同年の主要なテーマには、「女子差別撤廃条約」が取り上げられ、UNCS DHAの協力により国連講師の派遣を得た。1991年度のテーマには、WIDについてのプロジェクト経験と方法論、1992年度にはジェンダー別の情報収集が取り上げられた。各セミナーには、アジア及びアフリカ諸国から毎回約15名の研修員が参加している。

(2)北九州女性研究・交流フォーラムの協力で、女性問題に関する地方行政官セミナーを開設した。この研修コースは、アジア諸国からの参加者を対象に二週間行われ、第一回

目の評価の結果、継続されることが決定した。

(3) JICAは労働省の協力により、途上国の行政官を対象に婦人行政についての研修を行ってきたが、新たに「女性の地位向上セミナー」という名称のもとに、途上国の女性の状況に幅広く対応できるような研修として変更することになった。

(4) このほかには、従来、農業及び農村生活改善に関し農林水産省の協力のもとに研修コースが行われてきた。また、JICA事業とは別に、国立婦人教育会館において、コンピューターを使用した女性情報システムの研修コースも開かれている。

B-4. WID専門家の養成

JICAでは、WID事業を促進するためには、WID専門家を育てることが急務だとして、1992年1月より、国際協力総合研修所で約10週間のWID専門家養成コースを設けた。コースの内容は、語学研修および国際協力論一般の講義を終了した後、約一か月のWID分野に特化した研修が行われる。この中では、ジェンダー分析手法、女性と農業、教育、保健、雇用といった幅広い課題が扱われ、WIDの総合的な理解を目指している。初回のコースには、政府職員、地方公共団体職員、生活改善の研修官、医師、JOCVの帰国隊員などが参加した。ジェンダー分析には、カナダからジェンダーの専門家二名を招聘し、3日間の特別研修が行われた。現在、第二回目の養成コースが行われている。

今後は、WID関連プロジェクトの発掘や形成、及びすべてのプロジェクトにWID配慮を組み込んでいくために、調査団の構成員となるJICA職員や、専門家、及びコンサルタントに対する研修の拡充が必要になると思われる。

B-5. WID関連の国際セミナー

1991年以降、JICAはWIDに関する国際セミナーを二回開催した。第一回目は、外務省の協力により、1991年8月に開催したもので、OECD/DACのWID専門家グループのうち4か国の代表に、それぞれの国が開発援助の中でどのようにWIDに取り組んできたかについて討議された。

第二回目は、横浜女性フォーラムとの協力により、1992年2月に開催されたもので、バングラディッシュ、ケニア、フィリピンにおけるWIDプロジェクトのフィールドでの経験に基づいた事例報告があった。このセミナーには、ケニアとフィリピンからの講演者に加え、INSTRAW所長が来日し基調講演をした。これを契機に、現在INSTRAWか

らは、途上国におけるジェンダー別統計指標及び男女の生活時間帯調査に関する国際セミナーの共同開催の要請が出されている。日本あるいはドミニカ共和国においてセミナーを開催したいとのことであり、この件に関しては、現在JICA企画部及び研修事業部で検討が行われている。セミナーには日本人のみならず在日外国人も数多く参加したが、好評を博した。

C. 将来におけるWIDプロジェクトの形成

1991年2月に、JICAの「分野別（開発と女性）援助研究会報告書」が発行される以前にも、WID関連の活動やプロジェクトは存在していた。しかし、それまでは、WIDについての明確な認識や方針が存在しなかったため、JICAのさまざまなプロジェクト報告書や調査報告書の中でもWIDについて記述されることはほとんどなかった。WID活動の推進や、開発のプロセスにジェンダーの視点を組み込むための意識的および明確な努力はされてこなかったのである。

WID室は、1991年に設置されて以来、WID関連プロジェクト発掘のために途上国に調査団を派遣したり、WID-Specific（女性を対象者とした）プロジェクト、及びWID-Integrated（女性が対象者の一部である）プロジェクトの開発に取り組んできた。この一環として、ガーナに企画調査員を2名派遣し、農村地域におけるWIDプロジェクトの開発を試みたが、現在までに実現には至っていない。1991年6～8月には、フィリピンに貧困軽減調査団が派遣され、WID専門家が一名参加し、WIDの視点を反映したプロジェクト案が提出された。また、1992年8月には、学校校舎の建設を目的とした無償資金協力プロジェクトの事前調査団にもWID専門家が参加した。

D. WID関連事業の推進に対する課題

JICAがWIDプロジェクトを推進していくためには、以下のようないくつかの課題を検討していく必要がある。

1) WID関連プロジェクトの推進のためには、WID専門家が必要であるが、現在即戦力となる専門家の数が限られている。上記の日本人専門家のためWID研修コースの開設によって、一定数の専門家がWIDの知識と方法論を身につけるだろうが、まだまだ数

多くの現場の経験を積まなければならない。現在、オランダ、イギリス、アメリカなどの大学院で、数名の若い女性がWIDを学んでいるが、JICAのWID専門家として十分に認められ、活躍できるようになるまでにはなお時間を要する。WID専門家を早急に確保するためには、おそらくJICAの国際協力専門員を活用するのが最適であろう。国際協力総合研修所には、そのような専門員が約70名所属している。そのほとんどは男性であるが、フィールドにおける長年の実践的な援助経験を積んでおり、WIDに関する認識と理解は相対的に高い。

2) WID関連プロジェクトの開発は、WID室にとって難しい課題である。その主な原因は、WID室の役割がJICA全体のWID事業の調整と推進にあり、他の事業部のようにプロジェクトの実行予算を持っていないからである。また、WID室には、現在のところWIDの視点がプロジェクトに組み込まれているかを監査・評価する機能はない。JICAの機構上、プロジェクトにはセクター別のアプローチが取られることが多く、限られた人材の中から専門家を派遣している。WIDには包括的なアプローチが望ましいことから、このような制約条件のもとで、WID関連プロジェクトを形成・実施することには困難が伴う。

3) JICAでは、国別援助研究、分野別援助研究などを行っているが、大学や研究機関がWIDの基礎的な研究に取り組むようになることが必要である。日本国内においては、WIDについての理論的な理解がまだ不十分であるため、WIDに取り組む学問的な土台ができていない。より多くの学者や研究者の協力を得て、WIDについての学究者研究活動を共同で進めることが必要である。

4) JICAがWID事業を推進していくためには、社会インパクト分析 (Social Impact Analysis) が、各事業において実施されることが望ましいが、その必要性についての認識は必ずしも高いとは言えない。また、WID事業推進のためには、ここで述べられた以外のさまざまな制約条件についても、今後とも継続して検討していく必要がある。

結論

JICAにおけるWID事業に関しては、1991年に報告書が作成されて以来、数多くの活動が展開されてきた。農村生活改善における女性の役割については3年間の調査が現在進行中であり、日本人WID専門家養成コースの新設など、画期的なものがある。しかし、これまでのところWID関連プロジェクトの実際の開発という点に関しては、具体的な成

果は得られていない。1991年以前には、WID方針がまったく存在していなかったという観点からすれば、目覚ましい進歩はあったものの、WID事業をさらに積極的に推進していくためには、WIDにかかわる職員数、専門家数、予算、援助の仕組みなどについて克服すべき課題はまだ多く残されている。

WIDに関するJICA報告書リスト

- 1) JICA、1991年2月 『分野別（開発と女性）援助研究会報告書』、開発と女性援助研究会、日英両語
- 2) JICA、1991年8月 『IFIC開発と女性国際セミナー』、国際協力総合研修所、日英両語
- 3) JICA、1992年2月 『開発と女性国際セミナー報告書：フィールドからの報告に学ぶ女性の参加を高める協力』、国際協力総合研修所、日英両語
- 4) JICA、1992年3月 『開発と女性』、パンフレット、日英両語
- 5) JICA、1990年3月 『マレーシア国農村生活水準向上計画基礎調査報告書』、農林水産開発調査部、日本語
- 6) JICA、1991年3月 『スリランカ国農村生活水準向上計画基礎調査報告書』、農林水産開発調査部、日本語
- 7) JICA、1992年 『ケニア開発と女性技術研究所基礎調査報告書』、JICAケニア事務所、英語
- 8) JICA、1992年3月 『開発とパキスタンの女性：政府政策と海外援助』、英語
- 9) JICA、1992年 『モロッコのWID』、JICAモロッコ事務所、日本語
- 10) JICA、近刊 『ボリビアとホンジュラスにおける女性の農村生活向上調査報告書』(仮称)、農林水産開発調査部、日本語
- 11) JICA、近刊 『ガーナのWIDプロフィール』(仮称)、日本語
- 12) JICA、近刊 『日本の女性農村生活向上普及サービス調査および開発途上諸国への応用の可能性報告書』(仮称)、日英両語
- 13) JICA、近刊 『JICAのプロジェクトへのWIDの統合：ネパールとタイにおける社会林業ケーススタディー』(仮称)、国際協力総合研修所、日英両語
- 14) JICA、近刊 『WID配慮の手引書』(仮称)、企画部、日本語

1990年代の貧困緩和戦略の主眼点

Joachim von Braun

I F P R I 食糧消費栄養課長

I. 序文および政策問題

1990年代のテーマ見直しの範囲

本論文は、農業開発と女性に関するものだ。取り組む話題は、低所得国の農業部門における変化の背景と、それらの変化の開発政策に対する意味である。こうした変化のいくつかは、低所得国における農村経済の長期的な構造変化の一部であり、多くの研究がなされている（ララー、1986）が、新しく、付加的な変化もある。

女性の経済的貢献や、保健や教育における変化の担い手としての役割については、1980年代を通じて世界的に理解が高まったものの、「開発と女性」の問題に対する認識は、まだ十分とはいえない。女性の生産性に対する制約に取り組むことについて、政策当局者の意識と理解は高まってきているが、こうした分野では知識への投資を現在よりはるかに拡充することが必要とされている。（ベアマン、1990）。多くの社会において女性の権力や権利が欠如しているうえに、地域、国、国際相互関係において女性は種々の障害に直面していることから、市民権の増大や開発における不十分な点を克服するという意図で開発機関が「開発と女性」問題に取り組むのは、当然である。

「開発と女性」は、国連婦人の10年（1975～1985）を通じて非常に重視されたテーマだった。多くの低所得国では経済戦略および開発戦略に根本的変化が見られ、農業および農村経済にも深く影響していることから、1990年代早期にこのテーマを見直す必要がある。こうした戦略の変化は、農村地域における人口問題の深刻化と関連し、またそこから生じる、さまざまな事柄と絡み合っている。すなわち、移住や土地市場、限られた土地資源のもとでの人口増加と食糧需要増大のバランスを維持するために、農業技術の改革が果たす役割、構造調整のもとで増大する農業の市場指向性、公共機関の役割、特に貧困緩和に対する国と民間機関の役割の再検討などが必要である。

貧困を緩和するには、経済成長、雇用創出、健全な生活環境が必要となる。また貧困を

効果的に緩和するには、人的資源、土地、資本といった入手可能な資源を（もちろん国際開発援助も含む）、有効に活用しなければならない。持続的に貧困緩和を行うには、迅速な人口学的変化、すなわち、人口水準の安定化を目指した死亡率と出生率の同時削減が求められる。農業成長は――後方および前方連関効果、雇用および所得創出能力、食糧供給貢献を通じて――貧困緩和の重要な役割を担っている。低所得国では、特に農村経済の多様化が進んでいることから、農業における女性の役割を見直す必要がある。成長指向的な貧困緩和戦略を持続するためには人々の生産性、天然資源保全、環境の外部効果性が重要であるが、女性の既存の役割や潜在的な役割に対する認識を欠いてしまうと、マイナスの影響が拡大するばかりである。

限界のある「プロジェクト」成果と浮上する選択肢

低所得国で初期に試みられた「女性のための」プロジェクトの多くは、所得創出と経済成長への参加促進において相対的にうまくいかなかったばかりか、単なる福祉プロジェクトに墮落したものが少なくなかった。女性関連プロジェクトにおいて、成果と持続性の欠如をもたらした原因は、プロジェクトの選択そのもの（経済目標への注目が不足していたこと）、女性組織の能力に限界があり農村開発および開発計画の主流に（mainstream）うまく女性の視点を組み込めなかったこと、そして開発途上国の女性組織も援助供与機関も福祉的措置を好んだことにある。（ビュビニック、1986）。とはいえ、「開発と女性」問題への意識を高めたという点で、「女性のための」プロジェクトは重要な貢献を果たしている。

我々は、食糧および農業生産において女性が直面する資源的制約に焦点を当てている。こうした制約は、女性の平等な社会参加を妨げ、あらゆる貧困緩和戦略のコストを拡大する。この論文で強調したい点は、「農業開発と女性」政策という新たな視点が、要素市場（土地、労働、信用）や農業関連の公共財に対する女性のアクセスの制約と不平等を克服しつつあることだ。開発活動の中心に女性を組み込むためのこのアプローチは、多くの公共・民間機関が積極的に促進した小規模な「女性のための」プロジェクトとは対照的である。「女性のための」プロジェクトの場合、女性に経済力を与えることよりもむしろコミュニティの開発プロセスに重点をおき、家庭内部での女性の権力の強化という補助金付きの福祉計画に終わることがしばしばだった。（ビュビニック、ユーデルマン、1989）。

低所得層の女性間の社会文化的、政治的その他の大きな相違は、適切な開発戦略や開発援助計画の設計に欠かせない考察事項だが、「農業開発と女性」という複雑で広範な話題を

このような短い論文で扱うと、これらの相違をうわべだけで済ましてしまう危険がある。したがって、当初より強調しているのは、農業開発戦略には農業部門の地方および地域条件を考慮に入れなければならないのと同じように、開発のプロセスにおける女性の役割強化のための戦略には、女性がおかれている現在の状況と女性をとりまく制度を考慮に入れなければならないということである。

II. 低所得国の農業と食糧経済における女性の役割の変化

開発途上世界では5億6,500万人以上の農村女性が絶対的貧困のうちに生活しており、その数は20年前よりも約50%増えている。(IFAD、1992)。低所得国の農業部門では、女性が重要な役割を果たしている。女性は農業労働力人口の大きな比率を占めており、しかもその実際の比率は公式の統計よりもはるかに大きい。公式統計では、女性の農地内生産、家庭内生産、商業活動を過小評価しているからだ。アフリカとアジアでは、女性の労働人口の大半が農業活動に従事しており、それぞれ80%と60%におよぶと推定される。(UN、1991)。ラテンアメリカとカリブ海諸国に限り、農業活動に従事する女性の割合がかなり低く、約10%となっている。1970年代にアジアとサハラ以南アフリカで起こった女性の労働力人口の増加は、大部分が農業に吸収されたが、長期的にこの状況が続くとは考えにくい。加速する技術革新と農業の商業化により、作物生産における女性の役割は低下傾向にあるということが指摘されてから、もうかなり経つ。(ボセラップ、1970)。もっとも、多くの低所得国では、こうした低下傾向はまだ現れていない。女性は、利用できる資源や文化的要因により関わり方は異なるが、広範な農業活動に関与している。自分の農地で耕作する、他人の農地で農業労働者として働く、家畜や家禽を育てる、自ら生産した作物の加工や販売をするなど、農地内外で無数の活動を行っている。男女の役割分業はサハラ以南アフリカの多くの部分で特に顕著だが、地域差が大きく、女性が食糧を栽培し男性が換金作物を作るといった古いステレオタイプは、もはや当てはまらない。多くの国では、家畜生産において女性が重要な加工販売役を担っており、また女性は牛や羊よりも小さい家畜を育てる傾向が強い。

低所得国の農業と食糧経済における女性の役割は、過去10年で新たな変化の諸勢力にさらされてきた。総じて、こうした変化の結果、農業経済活動への女性の参加は増大し、その参加の性格も変化している。

移住者の流出

女性の農業参加が増大している背景要因のひとつは、男性の出稼ぎである。都市化に伴い、あるいは長期雇用を求めて——例えば南アフリカの鉱山や中東の石油輸出国などに——多くの男性が農村地域を出て短期または長期的に移住している。彼らが後に残した女性の世帯主らは、農業活動の全責任と対峙せねばならず——男性世帯主なら手にするであろう、意志決定の権限や生産資源へのアクセスを必ずしも手にするとは限らないで——しかも、生産性、農業資産、耕地面積、作物混合に悪影響が及ぶ可能性も抱えている。(パーマー、1989)。農村世帯の戸主が女性であるケースは、多数の国で相当大きな割合に達している(表1)。

表1. 女性を世帯主とする農村家庭(貧しい農村地域からの選抜調査)

地 域	世帯主が女性である家庭の割合 (%)
ブラジル (ソナ・ダ・マータ)	9.0
ガテマラ (西部高地)	2.0
ケニア (西部地域)	11.0
ザンビア (東部州)	26.0
スリランカ (カンディ市区)	15.0
バングラデシュ	2.0

出典：IFPRI選抜調査、フォンブラウン&パーンジャ＝ローチ報告(1991)

構造調整政策の負の影響

低所得国がこれまで実施してきた、また今後も実施していく構造調整政策や経済政策改革は、女性の役割を変化させるもうひとつの要因である。そもそも、女性は男性よりも貧しいことが多いため、景気の落ち込みは女性の方により重大な影響を与えがちだ。構造調整に起因する農産物輸出の強調は、家庭内部の責任分担の取り決めが歪められた場合、不平等な労働負担につながりかねない。(USAID、1991)。ただしこの特徴は、どこでも不変であるわけではない。労働の移動性、教育、資源へのアクセスが男女間でかなり均等な国々では、男女の雇用と賃金の比率は一定を保つ。ジャマイカはそうしたケースに当てはまるようだ。(USAID、1991)。

農民的な女性は、ある供給反応ジレンマを抱えることがしばしばある。農業活動におけ

る男女の相対的な生産性について得られたいくつかの研究結果によると、教育、普及サービス、その他の生産投入物に対して、男性が女性より大きなアクセスを得るという状況が改善されれば、女性の生産性は男性と変わらないということがわかる。(ムーク、1973；フォートマン、1978；プッツ、1992)。しかし、現実には女性は多数の制約を抱えており、そのうちのいくつかは貧困に関連しているものの、多くはジェンダーそのものとの関係があり、それが女性の生産性を妨げている。

技術変化と商品化

農業部門は、小規模な自作農の部門においてさえ、ますます熟練集約型になっている。したがって、女性の人材に対する教育や訓練のための投資が、不可欠になっている。技術革新と商業化に対する負担、及び利益について、ジェンダー・インパクトを判断するために世帯レベルの評価が行われる必要があり、この意味においてはジェンダーも子供の福祉も関連性がある。(レスリー、パオリツ、1989)。農業の技術的变化と商品化が貧しい女性に与えるインパクトは、より複雑になる。技術的变化が大きいほど、ジェンダーによる労働や労働市場の溝は深まり、農業資源をめぐる権利に大きな差が出てくる。

5つのケーススタディー——ガンビア、ガテマラ、ケニア、フィリピン、ルワンダ——における農業の商品化の比較分析によると、新技術の導入や商品作物生産における女性の役割は、たとえ以前は農業生産に重要な貢献をしていたとしても、かなり縮小されることがわかった。(フォンブラウン、ケネディー、ブイス、1989)。ガンビアとガテマラのケーススタディーは、利害対立とトレードオフが強調されている。さらに、研究結果の示唆するところでは、家計内に相当な共同出資分があるため、女性が当然入手すべき所得の相応分に比べれば少ないものの、女性は男性の所得の伸びから多少利益を得ている。

ガンビアでは米は伝統的に女性によって生産されてきたが、女性は必要な労働力を雇うのが難しいため、稲作灌漑のための新しい技術をなかなか利用できない。女性の労働負担は男性よりも増えている。それと同時に、女性の個人所得は相対的に——一部の小グループでは絶対的に——減少したにもかかわらず、技術変化は家計所得全体の増加につながっている。(フォンブラウン、プウエツ、ウェブ、1989)。さらに家計所得の伸びは、女性のカロリー消費を増やし、体重の季節変動を縮めることになった。ガテマラでは、野菜の輸出を取り入れたことで、増加所得の大部分を男性が管理しているにもかかわらず、家庭の食糧消費——女性の消費も含む——が向上した。(フォンブラウン、ホチキス、イミンク、

1989)。

新技術と農民を結び付けるにあたっては、普及サービスが重要な役割を担っている。しかし、概して農民女性は、普及員に無視されがちである。例えば、一部のアフリカ諸国の女性は、普及サービスのわずか2～10%しか受け取っていない。(FAO、1989 a)。農業の普及サービスが女性を素通りするという問題は、インプットの受渡しシステムが(偏向した)普及員と結びついた場合にいっそう悪化し、ひいては技術に対するアクセスの差別化につながる。

このような状況においては、新技術が対象としていない農村地域の貧しい女性にとって、その新技術導入の意味を事前に考慮することが大切だろう。例えばインドの半乾燥地帯では、手取り除草のほとんどは女性の仕事であり、手取り除草からの稼ぎは女性の賃金所得の非常に大きな割合を占める。したがって、技術の発達、除草剤の利用の費用効果性を高める(おそらくは補助金によって)だろうが、女性の農業労働者の雇用や所得機会に逆効果をもたらすのは確実である。(ピンスバンガー、シェティー、1977)。

借地権と土地不足の圧力

農業の近代化は、土地の集約化と共有資源である土地や森林の利用増大を伴う。どちらのプロセスにも、土地所有権や借地権の問題がかかわってくる。概して、こうした権利は世帯レベルで処理され、女性の慣習的権利は無視されて男性世帯主による資産管理権の強化につながりがちである。土地の諸権利や土地の使用に関する保証が欠如すると、生産意欲に逆効果をもたらすうえ、女性が融資を受けるために土地を担保物件として利用することもできなくなる。土地再分配計画を含め、大規模な土地改革計画においては、女性は全く無視されがちである。土地市場が存在し、土地市場が公的契約のもとに創出された場合(例えば新たにできた灌漑周辺地域など)、または人口圧力増大によって土地市場が出現している場合(アフリカの多くの地方でみられるように)に、女性が私有土地財産へのアクセスを得られないことは、女性の信用や技術へのアクセス獲得にとって大きな影響を与えることになる。

農村の金融市場の変化

女性はインフォーマルな農村の金融市場にはさまざまに関わっているが、フォーマルな農村信用システムからは大きく締め出されてきた。一般的に、女性の受け取る農民信用は

全体の10%に満たない。(FAO、1989b)。農村の貧困者への融資に対する銀行の意志の欠如や時には能力の欠如、担保物件として利用できる資産の欠如、ローン、特に大型ローンを女性は有効に運用できないという一部の地域における文化的偏見などは、フォーマルな信用に対する女性のアクセスが限られている理由の一部である。したがって、女性はインフォーマルな信用市場から借金せざるを得ないケースが多いが、そのような市場では金利はかなり高く、返済期間は一般より短いのがふつうである。

近年、多くの革新的な融資プロジェクトが開発され、それには女性がきわめてうまく組み入れられている。バングラデシュのグラミン銀行は貸付の半分以上を女性にあてており、その大半が農業生産活動に活用されている。(フセイン、1988；サフィリオス＝ロスチャイルド、1991)。インドネシア、パキスタン、インドもまた、女性に対する融資プロジェクトで芳しい成果をあげている。(サフィリオス＝ロスチャイルド、1991)。女性が融資を有効に利用し、期日どおりに返済できるという証拠はかなり示されており、この事実は多くの低所得国で進行中の農村金融市場改革の支えになる。

健康上の制約と女性の時間的ストレス

開発途上諸国では、多くの女性が栄養不良で、悪健康と慢性疲労に苦しめられている。後発開発途上国では、女性が一生のうち15～25%を病気で過ごすというケースも珍しくない。そのうえ、多くの女性は一生のうち子どもを生める期間の大半を妊娠や授乳に費やすので生産的な経済活動に従事する時間やエネルギーはその間ほとんど残らない。健康や栄養状態の改善と、よい栄養状態を得るためにかかる時間コストの削減は、(農業)開発に女性が効果的に参加するための前提条件である。農村地域における健康上の制約は、依然として女性の生産性を妨げている。深刻な財政難を抱え、諸々の社会サービスを切り詰めている多くの国では、保健制度に新たな圧迫が加わってきている。ヘルスクリニックは備品やスタッフが不十分だったり、開業時間が不便だったり、まるで役に立たっていない。すでに一部の国では、都市偏向になっている病院網が、HIV(AIDS)の都市集中により、さらに、都市偏向になるという現象がおきている。

家計予算の圧迫が厳しいと、健康にかかわる支出は女子よりも男子の方に片寄りがちだ。(トマス、1989)。福祉や社会サービスに対する男女差別的なアクセスが健康にもたらす結果は、死亡率統計が最も如実に物語るだろう。平均余命は男性より女性の方が高いにもかかわらず、開発途上世界では女性よりも多くの男性が生き残っており、人口比が男性

100 人に対し女性は 97 人となっている。(セン、1987)。(1)

女性の健康上の制約による生産時間の損失に密接に関係して、女性の時間への過剰需要という普遍的問題がある。女性は家事に毎日多くの時間を費やす。水汲み、まき集め、もちろん育児もそれに含まれる。例えば、ネパールの丘陵地域に住む女性は、記録されたところによると最高で総労働時間の半分を採集活動だけに費やしており、女性の一日平均労働時間は男性よりもはるかに長い。(クマー、ホチキス、1988)。家事をすべてこなしたうえで、女性はさらに農業活動や農地外での経済活動に従事している。無報酬の家事を加えると、女性の年間作業日数は男性よりもはるかに長く、アフリカとアジアでは、女性は男性よりも 1 週間当たりほぼ 15 時間多く働いている。(UN、1991)。家事や低収益の農業活動における時間的制約を緩和すれば、女性は時間的束縛から開放され、もっと生産的で所得を得られる活動に従事することができるようになる。女性の経済参加は、食糧消費と栄養——特に子供にとって——に重要なプラス効果をもっている。(ガルシア、1991)。

Ⅲ. 食糧生産及び、農業生産における女性に対する政策優先事項

農業の近代化による恩恵を女性も正当に享受するためには、女性を技術や市場から遠ざけている諸制約を克服しなければならない。政策に特に必要なのは、農業近代化のプロセスにおいて、女性に対して新たな制約を創り出さないように注意することである。そのため前提条件は、女性の既存の権利や女性の抱える制約についての誤った認識を取り払うことだ。農業改革が新技術の利益の流れから女性を締め出し、女性に対する逆効果を生むことさえあるのは、しばしば女性に対する誤った認識が原因になっている。

本章では、5 大資源——土地、技術、信用、公共事業での雇用、保健と栄養——への女性のアクセスに対する、政策の優先事項を考察していく。

土地資源へのアクセス

農村においては、土地の保証が十分に確証されておらず、女性の組織的結びつきも弱い
ため、資産管理の絶対的権利の損失や相対的権利の損失について女性ができることはほとんどない。政府はしかるべき方策を探して、女性に対する土地への法的アクセスや土地管

(1) ヨーロッパと北米では、女性 106 人に対し男性 100 人である (セン、1987)。

理の権利を拡充し、土地保有権を移行するに際して女性の権利を保護する必要がある。(クラウド、クノールズ、1988)。土地管理に変化をもたらしうる計画に融資する国内外の資金供与者は、こうした状況における女性の土地へのアクセスを容易にし、さもなくば少なくとも女性の土地へのアクセスが脅かされないことを保証する、重要な責任を担っている。現在女性が利用している土地に関連する技術を向上させたからといって、必ずしも技術の改善のもとで女性の資源へのアクセスが保証されるとは限らない。(フォンブラウン、ペッツ、ウェブ、1988)。

技術へのアクセス

食糧用作物、その他の農産物、加工技術の研究に基づいた農産物の生産において、女性が有している知識や女性の(時間的)制約やニーズに対して明確に配慮されるようになったのは、「緑の革命」も後半になってのことである。(ジギンズ、1986)。

国の農業研究システムに加え、国際農業研究協議グループ(CGIAR)システムも、ますます女性の利害を技術革新の導入の際に考慮するようになってきている。IFPRIは、技術政策におけるジェンダー分析を、明確な研究対象問題としている。農業技術活用における小規模の女性プロジェクト、例えば園芸計画などは、ジェンダーに対する意識を高めることができるかもしれない。しかしこうしたプロジェクトは、農業において農民女性の抱えるより大きな制約を修正することはできない。すなわち、新技術開発のための研究プロセスや、農民女性が広範に技術を採用できるようにする全体的な政策立案の段階で、女性に対する制約条件への配慮がされる必要がある。政策立案に関わる問題は、サハラ以南アフリカやラテンアメリカの一部に特に関連してくる。南アジアの多くの地域では、農村の労働市場における女性の役割を理解することが、先に述べた土地のアクセスの問題と同様に、中心課題である。

前に触れたように、普及サービスは、新技術を農民にもたやすための主要なメカニズムである。普及サービスが女性に届く可能性は、女性の普及員の比率が拡大すれば、確証はされないが高くなる。しかし逆に女性の普及員が増えたからといって、必ずしも農民女性への普及サービスの到達の効果が高まるという保証にはならない。(ブルームバーグ、1989)。農民女性が組織化された場合や、農民女性に普及サービスが届くことが重要かつ効果的だという明確なメッセージが普及員に伝わっている場合、あるいは普及員が研修を受けて農民女性の役割を理解している場合には、男性の普及員でも効果的に農民女性に到達

できるという証拠がある。(ワイデマン、1987)。農民女性への普及サービスの到達を向上させることは、1990年代における開発援助政策の主要な優先事項になりうる。

信用へのアクセス

1980年代には、集団に対する信用制度において一連の有望な改革が行われ、女性もますます利用するようになってきている。注目すべき例が見られるのは、インドネシアやバングラデシュ、さらにサハラ以南アフリカでも増えてきている、こうした国では従来土地固有の農村金融貯蓄や信用制度に頼ってきた。個人資産よりも集団担保を利用することで、金融手段へのアクセスを容易にする信用制度は、農村の女性が交換経済に参入するのを促進し、小規模事業に対する投資を容易にする。こうした信用制度は、コミュニティー開発や女性のエンパワメントにとって、有益な効果を及ぼすうえ（サフィリオス＝ロスチャイルド、1991；ホサイン、1988）、農村地域の女性のための開発計画としては、おそらく1990年代における最も有望なもののひとつだろう。

農村金融市場や農村の財貨・サービスへの投資に女性の参加を促進し、女性が独自の資産を築くようになることは、多くの国の農村経済が急速に多様化する中であっては将来、地域の開発に重要な貢献をするかもしれない。特に、貧しい人々にとって信用へのアクセスが容易になれば、手始めに生産することのできるような財貨やサービス（畜産や単純製造など）に対する厳しい需要の圧迫なしに、農村インフラストラクチャーによってそうした農村成長が容易にできる国では、相当見込みのある方策だ。さらに集団を対象とした革新的な信用制度は、教育（読み書き）や情報の普及を伴って女性を支援することにもつながる。

労働集約的公共事業計画へのアクセス

後発開発国では、農村インフラストラクチャーの不足と家庭での食糧確保の不安が主要な制約条件になっている。(アマド、ホサイン、1990)。労働集約的公共事業計画による雇用創出は、これらの問題に対するひとつの答かもしれない。こうした計画は、多数の国々でうまく利用されてきた。(フォンブラウン、テクル、ウェブ、1991)。中国、南アジア、アフリカにおけるこれらの低賃金雇用計画には、一般的に女性が男性よりも大きな割合で参加している。女性には雇用機会の選択肢が限られていることと、細分化することの多い農村地域の労働市場においては賃金率が相対的に低いことを考えれば、この事実も意外

ではない。このような雇用計画に女性を組み入れるという方法はどうやらうまく機能しているようだが、労働市場が細分化している国々では、計画を拡大して、女性のフォーマルな労働市場への統合を円滑にする必要がある。

保健計画へのアクセス

女性は伝統的に、農村地域における保健・栄養計画の第一目標となってきた。このような計画は、先に述べた政策措置のいずれかの代用策というよりも、むしろ補完策としてとらえられている。女性の健康とその子供たちの健康は、強く結びついている。(ガルシア、ロフティ、1991)。女性の健康と栄養状態の強化は、子供たちの生存と栄養改善に対して好ましい長期的意味合いをもっている。所得の増大と母親と子供の健康や栄養との相関関係は、あまり明確ではないが、女性の資産の所有管理権と彼女らの福祉との関係は、相当に強い。このことは、先にも強調した要素市場におけるアクセス上の制約を、保健サービスに対するアクセス上の制約と共に克服することの重要性を、明確に表している。保健サービスへのアクセスを向上するには、保健サービスの密度、質、そして最貧困層に対しては補助金を提供するなどの方法によって、改善を図らねばならない。

IV. 政策についての結論

・1990年代には、女性にふさわしいと考えられてきた分野において、計画やプロジェクトを追加的に拡大するよりも、むしろ開発の「主流」に女性を組み入れることの方が有望であるようだ。というのも、多くの低所得国では、参加型開発に対する認識が高まっているからだ。低所得国において、とりわけ地方レベルで、選挙も含めて住民の参加がより現実的になれば、女性の利害を開発の「主流」に組み入れることに対して、質的に新たな推進力が加わるかもしれない。そうなれば、1980年代初期に現れた、女性を農業開発に組み入れるための個別の活動を、大幅に超えることも可能である。

・初期の「女性のためのプロジェクト」というアプローチを変形させれば、女性を主流の経済・農業開発に組み入れるための重要な媒介的役割を提供できよう。そうしたプロジェクトに参加してきた女性グループは、先に提唱した5大優先事項への女性の平等参加を促進する触媒となりえる。

—土地使用および土地所有権へのアクセス

－農業技術へのアクセス

－信用へのアクセス

－雇用計画へのアクセス

－保健サービスへのアクセス

国際開発援助は、この5つの分野すべてにおいて、既に積極的に活動しており、したがってこうした開発要因への女性のアクセス（またはアクセスの欠如）に影響を与える。

・女性の開発への統合上の障害を克服するための重要な前提条件は、量的情報への投資である。これには、情報のモニタリングや、食糧・農業部門における統計および報告システム、特に雇用統計の広範な徹底調査が含まれる。こうした報告システムは、従来市場取引、正式雇用、現金支払に焦点を当てるので、女性の役割を過小評価することが多く、そのために、市場以外での取引やいわゆる家内財生産の果たす主要な役割を除外してしまう。統計報告システムにおける誤まった概念は、政策優先事項の方向を誤らせることになるかもしれない。

・もっとも、統計以上に、分析手法もまた改善する必要がある。ジェンダー要素は、政策や計画のインパクトの査定（すなわち、政策や計画の目標設定の効率性と有効性）に、明確に組み入れられなければならない。（ハダド、カンブール、1991）。しかも、政策や計画のジェンダー要素といった特定の分配問題および貧困問題に取り組む際の、費用・便益分析の限界もまた、認識される必要がある（カピール、1992）。

・統合上の制約は、地方、政府、国際援助機関の3つのレベルで克服する必要がある。先に強調したように、情報や量的知識の改善は、3つのレベルすべてで行われるべきである。地方レベルでの参加型アプローチは、計画の選択、設計、持続可能性の向上において、ますます威力を示している。政府レベルでは、情報の制約が、「女性のみ」プロジェクトか、開発計画における女性の「主流化」かという選択問題に、なおかなり結びついている。食糧および農業の主管省庁は、女性の生産性に対する先述の制約を配慮し、それに応じてプロジェクトや計画を設計しなければならない。国内の財源配分と国際援助の配分にあたっては、これを前提条件とすることを真剣に検討してもよい。このような条件付けは、生産性向上と平等な開発という目標のもとに正当化できる。もっとも、国際援助機関自体も、やっと最近になって「農業開発と女性」問題に包括的に取り組み始めたばかりなので、この問題を長い間隠れていたくぼみから引き出す速度も遅い。このことは、戦略修正、職員採用パターン、予算公約において顕在化している。

・1990年代には、限られた海外援助資源、厳しい外国為替の制約、公共予算の制約が、途上国の農業成長に影響を及ぼす。生産資源への女性のアクセスの制約を克服するという問題を深刻に配慮しないと、その結果、農業開発の非効率性がますます明白になるだろう。「開発と女性」問題推進の初期の段階には、擁護と政策の一体化が進歩達成の中心だったかもしれない。しかし1990年代には、低所得国の食糧・農業経済における「開発と女性」のプロセスを加速するためには、このような課題に対して、研究への投資の増大が必要である。

参考文献

- R・アマド、M・ホサイン (1990) 『バングラデシュにおける農村インフラストラクチャー開発のインパクト』、研究報告書 83、ワシントンD. C. : IFPRI.
- J・R・ベアマン (1990) 『人的資源措置と貧困の相互関係：我々がまだ学んでいないこと』、生活水準測定調査基礎論文 74、ワシントンD. C. : 世界銀行.
- H・ピンスパンガー、S・V・R・シェティー (1977) 『インドの半乾燥熱帯地域における雑草防除の経済的側面』、予備論文 13、インド、ハイデラバード : ICRI SAT.
- R・L・ブルームバーグ (1989) 『ジェンダー変数の事情説明：女性と国家の福利厚生』、ジェンダーと開発に関する技術論文 1.、ワシントンD. C. : 国際開発庁 開発と女性局.
- E・ボーズラップ (1970) 『経済開発における女性の役割』、ニューヨーク : セント・マーティンズ.
- J・フォンブラウン、R・パーンジャ=ローチ編 (1991) 『農村地域の栄養不良の人々の所得源：マイクロレベルの情報と政策の意味』、農業の商業化と栄養における基礎論文 5.、ワシントンDC : IFPRI.
- J・フォンブラウン、D・ホチキス、M・イミンク (1989) 『ガテマラの非伝統的作物輸出：生産、所得、栄養に対する影響』、研究報告書 73、ワシントンD. C. : IFPRI.
- フォンブラウン、E・ケネディー、H・ブーイス (1989) 「自給農業の商業化の増大が、生産、消費、栄養に及ぼす影響の比較分析」、対USAID報告書、ワシントンD. C. : IFPRI.、(謄写版印刷).
- J・フォンブラウン、D・プエツ、P・ウェブ (1989) 『ガンビアの稲作灌漑技術と商品化：所得と栄養に対する影響』、研究報告書 75、ワシントンD. C. : IFPRI.

J・フォンブラウン、T・テクル、P・ウェブ（1991）『食糧保証のための労働集約的公共事業：アフリカの経験』、食糧補償金に関する基礎論文6、ワシントンD. C. : I F P R I.

M・ビュビニック（1986）「第3世界の女性のためのプロジェクト：彼女らの不行状を説明する」、『世界開発 14（5）』：P. P. 653-664

M・ビュビニック、S・W・ユードルマン（1989）『第3世界の女性と貧困と進歩』、外交政策協会ヘッドラインシリーズ 289、ニューヨーク：外交政策協会。

K・クラウド、J・B・クノールズ（1988）「我々はここからどこに行けるのか？ 農業、女性、土地に関する行動のための提言」、『アフリカの経験』J・デービソン編、ボールダーおよびロンドン：ウェストビュー・プレス。

J・デイ（1984）『アフリカの食糧生産・保障と女性』、農業と女性3.、ローマ：F A O. F A O（国際連合食糧農業機関）（1989 a）「世界中の農業普及の現状」、12月4～8日のローマにおけるF A O主催の「農業普及に関する地球協議」に向けた論文。

F A O（1989 b）「食糧制度・農業と女性」、『1989年 開発における女性の役割に関する世界調査』に掲載、ニューヨーク：国連。

L・フォートマン（1978）『女性とタンザニアの農業開発』、経済研究所論文 77.4、ダルエスサラーム：ダルエスサラーム大学 経済研究所。

M・ガルシア、M・ロフティ（1991）「女性の栄養状態の傾向：公共政策に対するいくつかの意味合い」、1992年1月16日ワシントンD. C. での「政策と計画の女性に及ぼす影響」研修会で発表するために用意された論文。

L・ハダド、R・カンブール（1990）家庭内の不平等がどれだけ無視されているか。『経済ジャーナル』100（402）：P. P. 866-881.

M・ホサイン（1988）『農村の貧困緩和のための信用：バングラデシュのグラミー銀行』、研究報告書 65、ワシントンD. C. : I F P R I.

I F A D（1991）『貧しい農村女性の経済向上のための行動指針』、ローマ：統治委員会・J・ジギンズ（1986）『ジェンダー関連のインパクトと国際農業研究センターの働き』、C G I A R研究論文 17、ワシントンD. C. : 国際農業研究協議グループ。

N・カビーア（1992）「ジェンダー計画のツールとしての費用・便益分析を評価する」、『開発と変化』23（2）：P. P. 115-140.

S・クマー、D・ホチキス（1988）『ネパールの丘陵地域の女性の時間配分、農業生産、

- 栄養に対する森林減少の影響』、研究報告書 69、ワシントンD. C. : I F P R I.
- U・ララー (1986) 「女性と構造変化」、『経済発展と文化的変化 34』No.2 (1月): P. P. 195-220.
- J・レスリー、M・パオリソン編 (1989) 『第3世界における女性と仕事と子どもの福祉』、ボールダー社: ウェストビュー・プレス.
- P・ムーク (1973) 「小規模農業生産の経営能力: ケニアのビヒガ区域におけるトウモロコシ収穫高の分析」、博士論文、コロンビア大学、ニューヨーク.
- I・パーマー (1985) 『営農女性に対する男性流出のインパクト』、ウェスト・ハートフォード: クマリアン・プレス.
- D・プエツ (1992) 「ガンビアの農業の供給反応: 部門・家庭・家庭内部分析」、博士論文、ボン大学、ドイツ、ボン.
- C・サフィリオス=ロスタチャイルド (1991) 「アジアにおけるジェンダーと農村の貧困: 農業プロジェクトの計画と実施に対する意味」、『アジア太平洋農村開発ジャーナル』 1 (1): P. P. 41-61.
- A・K・セン (1987) 『ジェンダーと組合闘争』、W I D E R基礎論文 18、フィンランド、ヘルシンキ: 世界開発経済研究所.
- D・トマス (1989) 『家庭内資源配分: 推論的アプローチ』、センター・ディスカッション論文 586、コネチカット州ニューヘイブン: エール大学経済成長センター.
- UN (国際連合) (1991) 『世界の女性 1970 ~ 1990: 傾向と統計』、社会統計・指標シリーズ8、ニューヨーク.
- USAID (1991) 『ジェンダーと構造調整』、マヤテック・コーポレーション、ワシントンD. C.、6月.
- J・C・ワイデマン (1987) 「開発途上諸国の農民女性のための農業普及計画」、『世界の農業普及』に掲載、W・リベラ編、ロンドン: クルーン=ヘルム.

討 議

(セッションV)

(桂井：司会) フォンブラウン氏の論文については、どなたも異論のないところだと思います。そこで、フォンブラウン氏の意見をうかがいたい。開発と女性という分野でJICAがこれまでとってきた措置については、田中氏も述べられたとおり、確かに研究もし、調査活動も行い、ガーナに短期専門家を派遣していますが、まだプロジェクト方式技術協力を設定していないばかりか、長期専門家の派遣すらしていません。通常我々のいう長期専門家の派遣とは、2年間の派遣です。フォンブラウン氏は多くの重要な問題に触れられた。JICAの次なるステップとして、どの問題、あるいはこういった種類の技術協力を行えばよいとお考えでしょうか。

(フォンブラウン) 2点勧めたい。1点は、どうやらチェックリストの作成を進めておられるようだが、開発と女性の問題の効果あるいは軽視の度合いを評価し、技術開発計画を評価するには、そうしたチェックリストが重要なステップとなりえるはずですが、しかしチェックリストを料理ブックのように使ってはいけません。JICAの職員のだれもが、開発と女性の問題の重要性を本当に理解することの方が、もっと大切です。異なる農生態学的環境にある地域や国によって、この問題は非常に大きな多様性を帯びてくるため、チェックリストでは最終的な答は得られません。だがチェックリストをやめろと言っているわけではありません。重要なファースト・ステップになりえます。2点目は、海外で学ぶという目的で調査団や専門家を派遣するよりも、むしろ当該地域で援助をし、貢献するという目的で派遣すべきでしょう。重要なのは、開発途上国の団体等のうち、開発と女性の問題の開発指向的推進を積極的に行っているところを発掘することだと思います。そして、大半の国では、この分野に積極的な団体が数多くあり、そうした団体ならば開発援助資源をきわめて有効に利用できるでしょう。これらの団体は自らも優先事項を有していますが、プロジェクトの管理や運営、効率性の強化に加え、開発計画や費用・便益分析方法の応用能力の向上を必要としています。多くの国において、現在こうした団体は、理想主義的な海外の擁護団体の殻を脱して国内での開発事業の重要な担い手に成長しつつあります。あなた方の専門家が可能性のある団体を選別して、それらを支援することの方が、開発と女性の分野に対する特定の技術援助プロジェクトを立案するよりも有効なやり方ではないかと思います。

(ローズgrant) この論文は実におもしろかった。ある意味で構造調整というのは、経済学者が好きそうな話題だからです。市場経済の失敗を、ある意味で、女性の特別な利害や、集団としての女性に対する特別な政策介入を正当化するものだとしておられた。しかしひ

とつ気にかかるのは、多種多様な国や社会におけるきわめて強力な経験的証拠によると、こうした市場経済の失敗から受けるインパクトは、男性よりも女性の方がはるかに大きいことです。一般的に、信用の問題、信用へのアクセスの問題が、広範で重大な問題だということはいえますが、国中すべての人間にとってというわけではない。実際、女性へのインパクトの方が著しく大きいのです。これはもう経験的証拠になっているのでしょうか。（フォンブラウン）私もひとつ強力な経験的証拠が思い浮かんだので、言わせていただきます。労働1日当たりの収益の伸びを西アフリカの農民女性と農民男性で比較するとする。農民女性の平均純収益は、農民男性よりも40～50%低い傾向にあります。ここで、肥料、改良種子、輸送設備へのアクセスも含め、増加資源への農民男性のアクセスを制限すると、目下私の考えているこの特定の状況設定においては、先の収益の格差は完全に消えてしまいます。こうした状況に、女性はどう対応しなければならないでしょうか。農場を小さくし、農作物を減らさなければならないし、畑の往復に浪費する時間は長くなる。そこで彼女らは、市場失敗の問題の克服に加え、規模の経済を先行させる。つまり、こうした市場失敗の問題は、結局農民女性にとっては規模の不経済に終わります。信用市場についてはここで言うまでもありません。

（シェア）田中氏に質問があります。あなた方が、プロジェクトの初期の段階でそのプロジェクトが女性に対してどのような影響を与えるかを明らかにする為にジェンダー分析を行なっていることを知り、非常に興味を持ちました。多くのプロジェクトの初期段階での一般的な問題は、プロジェクト・マネージャーがいかにして女性をその計画に統合させるかを知らないことです。彼らは、稲作に携わっている農民女性に技術革新に対する考えを尋ねようと、準備万端でプロジェクトに取りかかった。ところが6カ月後には意気消沈して帰ってきて、女性は自分たちに話しかけようとせず、勉強会にも一度も来なかったと嘆くのです。とにかくうまく機能しなかったのです。どうやらこれを効果的に行う方法に関しては、こうした失敗をたくさんした人々によって、多くの経験が蓄積されてきたようです。単に出かけて行って、男性を勉強会に誘うのに使ったのと同じ手で済ませるわけにはいかないのです。それには、文化的な理由がいくらかでもあるでしょう。ずばり的確な方法を見つけなくてはなりません。それと、JICAの職員や、開発途上国の現地職員に対し、何か別の種類の研修を用意して、女性の参加を希望しているプロジェクトをうまく運営できるようにさせる考えはあったのでしょうか。あなた方は2年間で多くのことを行われました。ただ、その問題にふと気づいた人はいなかったのだろうかと思って……

(田中) まず初めに、通常 JICA は、プロジェクトを実施する前にベースライン調査や社会・人類学的調査を行うことはしません。したがって、開始するにあたって社会的配慮を払うことはほとんどないし、女性の参加に対する配慮はそれよりはるかに少ない。このことは、ジェンダーの視点も含め、女性の参加に対する大きな制約となってきました。しかし、企画部や一部の事業部では、社会インパクト分析や社会経済調査をどうすればプロジェクトに組み込めるかという動きがでてきています。また時には、プロジェクトが実施された後に、そのプロジェクトの質を向上させるために社会調査に着手することもあります。とはいえ、プロジェクト開始前ということはありません。もしかしたら私の思い違いかもしれませんが、事業部に確認していただければと思います。いずれにしても、これがひとつの難点です。JICA 職員の研修については、実に困難をきわめています。職員はすでに手一杯なので、長期の研修コースに参加したがる。最高でも4日か5日がせいぜいでしょう。これまでのところ、プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)研修には1週間費やしていますので、おそらく将来は、ジェンダー分析コースに参加することもできるでしょう。しかし実現するまでにはまだ数年かかるでしょう。

(田中) フォンブラウン氏にひとつ質問したいと思います。日本では、普及サービスが家族構成員のうち一人の男性に届けば、その知識と経験は自動的に他の家族に伝わるという考え方があります。だから、農民の女性を直接普及や訓練の対象者にする必要はない、と。しかし、女性が実際に農業を担っているであるから、研修が直接農民女性に対して行われるべきだということをお納得させようとしても、なかなかうまくいきません。

(フォンブラウン) おもしろい発想ですね。私は3人の子どもを学校にやりました。1人やるだけでよかったのかもしれませんが。そうすればその子が学校で習うことを他の子に教えるのですから。授業料も1人分で済むということでしょうか。しかし、私としてはこれが一般的な考え方でないことを願います。普及についてお尋ねなら、普及という分野には、女性を農業開発計画に組み入れる大きな可能性があると思います。もっとも、誤解もいくつかあります。例えば、もし女性の普及員がいれば、彼女らは女性により多く話しかけるだろうし、その方が好ましいじゃないか、という意見があります。その意見に関しては、明白な証拠がありません。したがって、単純な提案、例えば「女性の普及員が50%確保できたら、あなたの普及プロジェクトに融資しましょう」などという条件を出すのは、まちがいです。私ならそうは勧めません。男性の普及員も高い効果をあげられます。農民女性への普及の仕方について、正しい指導を受けていれば可能です。質問に関する第2点

として、夫と妻が役割分業している状況は、農家によってさまざまです。役割分業といっても、換金作物と食糧作物の分業だけではなく、作物の種類で分かれることもあります。また活動の違いという点で、ひとりはおぼろげに除草を引き受け、もう片方は収穫後の貯蔵を受け持つなど、いろいろです。つまり、普及サービスが普及のメッセージを有効に伝えるためには、この役割分業を考慮に入れなければなりません。私がジェンダーを横に置けと言っている理由のひとつはこれであり、農業開発においては開発と女性という問題とは全く効用が薄いのです。単によいことをしようというような問題ではないのです。しかし、男性の世帯主だけに目を向けて、その世帯主を説きつけて最適な作付や畑地の管理を進めるというような普及サービスは、例えば西アフリカの湿地帯で行われている稲作においては、湿地の米生産者の95%を素通りしてしまう。その95%とは女性です。この状況設定で、あなたに例をひとつ差しあげられたと思います。

閉会の辞

速水 雄次郎

青山学院大学教授

I F P R I 理事

もう予定の時間を過ぎています。実に多くの論議も交わされました。討議をすべて要約するのは妥当な考えではありません。それよりもむしろ、私の視点を述べようと思います。この興味深い研修会に出席し、私たちが第2次大戦後における世界開発論の第2パラダイムに当面しつつあるのだという事実を、もう一度痛感した次第です。では第1パラダイムとは何か？ 私にいわせれば、第2次世界大戦末からだいたい1970年あたりまで世界の開発論を支配した第1パラダイムは、「政府指導の開発戦略」でした。これは、低所得国が発展を速めて先進諸国に追いつくためには資源配分のすべての面について、政府の統制や計画立案が必要であるという考え方です。このパラダイムは3つの仮定に基づいています。すなわち、貧しい国々の場合、自由市場経済において決定や選択を国民の意のままに任せると、貯蓄がおこなわれない。したがって、何らかの強制的な貯蓄メカニズムが開発されなければならない。言い換えれば、政府は何か人為的な手段によって国民の消費を抑制し、貯蓄を増大して資本蓄積を加速しなければならないということです。これが仮定の1です。

第2の仮定は、市場経済がより不平等な所得分配を助長するということでしょう。市場経済とは、能力、権力、資力のある人ほど競争に勝てるという類のシステム。したがって、貧しい人々がともすれば脱落していく一方で、豊かな人々は所得を蓄積していく。それゆえ、資源配分が市場のメカニズムを放置すれば、所得の不平等は増大する。したがって、政府は自由市場メカニズムが働くのを管理したり、規制したりしなければならない。これが仮定の2です。第3の仮定は、市場の失敗です。これは環境問題に関係しています。自由市場にある民間企業は外部効果を処理できないので、大気が汚染されたり、原始的動植物の保全が不十分となったり、自然が荒廃しがちになるからです。これらが、私のいう「政府指導の開発戦略」を戦後の第1四半期において支配的なものとした、主要な3つの仮定です。このパラダイムに基づき、共産圏の中央計画経済のみならず、アフリカやインドなど、第3世界の多くの低所得国も、政府介入の度合いはさまざまながら、政府の規制や介

入によって経済を発展させるという戦略を取り入れたのです。しかし時間が経つにつれ、このパラダイムに基づく政策は低所得国の発展促進には役立たないという事実が、明らかになってきました。それはいまや、ソ連ブロックの崩壊、東欧の経済危機、中国の共産主義中央計画から市場指向型経済への移行に見るとおり、きわめて明白です。しかも、このパラダイムを積極的に採用した国ほど、経済的成果が劣っています。多くのアフリカ諸国やインドと、タイのような国とをくらべればわかります。タイのケースは、私のいう「成功した経済発展の代表例」で、この政府指導型開発パラダイムに基づいていないのです。つまりタイの場合、成功したのは例えば公共基盤の整備によるところが非常に大きい。たとえば、高速道路に莫大な投資をしています。もっとも、タイが当初きわめて大きな公共財投資を行ったのは、経済目的ではなく、軍事目的の方が大きかったことも確かです。しかしその後、政府指導型の輸入代替工業化政策から、もっと自由な市場指向型システムに素早く切り換えました。

政府指導型開発戦略の失敗の原因は、人々が政府の本質を誤解していたからです。市場の失敗は確かに深刻な問題です。しかし市場の失敗は認識しておきながら、政府の失敗がいかほど深刻か、あるいは悲惨かということに気づいていなかった。すなわち、中央政府指導の開発戦略を成功させるには、政府や政府の主導者が、プラトンの観念において、主導者自身の利益ではなく国民の福祉を配慮する哲人政治家たらねばならないのです。だが実際はそうはいかない。あらゆる政府規制や管理は、単に偏向や歪曲した資源配分にとどまらず、莫大な「地代追求活動」(rent-seeking activities)をも生みだしました。これこそが、社会主義中央計画経済の失敗の核心なのです。いまではこの問題、つまり政府指導型開発パラダイムの基本的欠陥が認識されたため、開発パラダイムは第2のパラダイムへとシフトしています。これを私は「分権的民間市場誘導型開発パラダイム」と呼んでおり、このパラダイムでは、資源配分における市場の役割と、市場競争が地代追求活動を抑制する役割とが認識されています。したがって、私的財に対する資源配分は、市場メカニズムに委ねられるべきであると考えます。他方、政府は公共財の供給に集中すべきだが、単に道路や港湾、通信といったハードウェア、物理的インフラストラクチャーに限るのではなく、財産権や取引に対する諸規則の維持、裁判所や警察などの機構の施行にも力を注がなければなりません。

本日の討議は農業や農村開発に力点をおいていたと思いますが、新たなパラダイムに移行するためには、私的財の資源配分に対する政府の規制や管理を取り払う必要があります。

す。もちろんこの新パラダイムは、規制や管理を取り払った方がよいというだけのものではありません。政府の直接統制、価格支持、投入補助金、信用補助金などは取り除かなければならないだろうが、他方では、資源保全に関する規制、私有財産権の約定や施行に関する規制は、強化されなければならない。事実、今日のいくつかの論議でも、政府指導型開発戦略に基づいた政策が役に立たないだけでなく、不平等な所得分配の助長に終わることが実に多いことを指摘しています。信用や投入に補助金をつかけると、そうした補助金付き投入の大きな割合が、貧しい人々ではなく金持ちにとっていかれてしまうケースの少なくないことは、私たちも知っています。金持ちは政府官僚とつながっているし、地域コミュニティや地方政府に影響力をもっているからです。女性の場合も同じです。貧しい女性は、除草によって働く機会や収入源を得ますが、政府が除草剤に補助金を支給したため、こうした労働機会や収入も減りました。また別の論議では、コメに対する肥料補助金や価格支持が、アグロフォレストリー経営の相対所得を減らすということもいわれました。そのため、資源を保全するアグロフォレストリー・システムの成功のチャンスが減りました。したがって、政府指導的または政府介入主義的パラダイムから、分権的民間市場開発パラダイムへのシフトはきわめて健全な措置であり、新古典派的近代経済学の論理と非常に一致しているのです。

最適資源配分を達成するには、私的財の資源配分は市場に委ねながら、政府は公共財の供給活動に集中しなければならないということを、私たちは数十年前に経済学の大学院で学びました。したがって、新たなパラダイム、つまり第2パラダイムへのシフトは、きわめて健全で安定した措置なのです。しかし、いくら健全で安定しているとはいえ、開発政策においては一大転換です。政策の立案や実施はどのようにすればよいのか。新パラダイムに基づいた政策の最適なデザインに、はっきりした定形があるわけではない。純粋な公共財と純粋な私的財とのあいだにグレー・ゾーンがあります。また多くの場合、公共財の供給には非常にコストがかかるということもあります。例えば、大きな外部性をもつ林業の場合、その保全管理は政府のような公共団体が行わなければならないことは、私たちも知っています。ところが、政府が無限の予算や資源をもっていればもちろん可能ですが、実際は政府の収入ベースは弱く、開発途上経済はその典型です。森林警備員は数が非常に少なく、通信・移動手段も満足に装備していないばかりか、不法占拠者の方が強力なライフルをもっていることもあります。そしてそういった状況下では、たとえ政府が重税で収入を増やし、森林警備員強化に振り当てても、おそらく福祉経済学の理論は適用できませ

ん。こういった状況で可能な選択肢は何でしょうか。

ひとつは、コミュニティつまり村落共同体、部族などの中間組織の構造を強化することです。これはこれまでも強調されてきました。つまり、もし村落共同体や部族がしっかりした構造をもつ組織であれば、社会的な相互作用を通じてフリーライダーをうまく阻止できるのではなからうか。フリーライダーとは、コミュニティの一員が料金を払わずに密かに共有林を切り倒すこと。これがフリーライダーです。しかし村落共同体や部族が十分にしっかりとした構造をもっていれば、悪い評判を立てるか追放するかして、コミュニティで何らかの制裁を加えることができます。小さなコミュニティでは、悪い評判は生存を脅かす絶大な脅威を意味します。仮に私が木を切ったとすれば、収入は得るかもしれませんが、だれかがそれを見ていた場合、周囲はあいつは極悪人だとささやきはじめ、村の子供たちもあそこは悪い家だと言い始めます。私の子供は遊び相手がなくなるかもしれません。こういう種類のコミュニティの制裁がもし非常に強力であれば、高コストの森林警備員や警察や裁判所に頼らなくても、公共財を適正に管理することができるでしょう。これがひとつの可能性です。ただしこの可能性が実現できるのは、コミュニティがしっかりとした構造をもつときに限られますが。言い換えれば、悪い評判や人々の社会的相互作用が、十分強力に規則施行メカニズムとして働く場合に限定されます。

日本の場合がこれに当てはまります。おそらく台湾もそうでしょう。しかし開発途上国について、例えば、タイのコミュニティが日本のコミュニティとくらべてどれほど強力かは、はっきりわかりません。タイのコミュニティは、強固な組織をもつ社会と対比して、緩い組織をもつ社会と呼ばれています。日本とくらべると、そうしたタイプのコミュニティに慣れているタイ社会は、施行メカニズムとしてそれほど強力に働かないかもしれません。もともと日本人が必ずしも強固な組織構造を好んでいるわけではありません。日本の場合、封建時代でさえも人口圧力が高く、水が乏しかった。そこで、水をめぐり論争や土地紛争、森林紛争を避けるために、日本人は、共有的資源の管理のために、次第にコミュニティの組織能力を身につけていったのです。しかし、タイをはじめ多くの開発途上国、おそらくアフリカも、ここ数十年前までは人口が希薄で天然資源もかなり豊富だったため、村落共同体の調整力を育てることがそれほど必要ではなかった。ところが近頃人口圧力の爆発により、突然資源が人口に足りなくなった。しかし人のメンタリティー、コミュニティ感覚は、そう簡単に変えられない。したがって、そういった種類の社会では、理論の上ではコミュニティの施行メカニズムの強化が、例えば共有的資源

の管理に対する国の施行メカニズムよりも比較的安上がりだとしても、現実にはうまく機能しないでしょう。

こういう場合、とるべき道は何か。ひとつの可能性は、私有財産権の強化です。私はつい先日ベトナムに行ってきました。そこで、おもしろい例があります。ご承知の通り、最近ベトナムは、集団農業から家族請負システムに切り換えました。すなわち、コミュニティー規模の集団農家を家族ユニットに細分化し、土地は15年間貸し出して民間管理に任せるというものです。中国の請負システムに似ています。実におもしろいと思ったのは、私が訪れた、雨期に畑が水没する低い水田地帯のケースです。そこは乾期には、水田が小さなあぜによって家族ユニットに細分化される。ところが雨期になると、水が高レベルまで浸水するので、低いあぜは水没してしまふ。そして、20～30の家族ユニットを飲み込んだ、2ヘクタールから3ヘクタールくらいの大きな池になる。そこで、水田は、魚の養殖用の公共的資源になる。実際彼らは、雨期の始めにコメを収穫し、雨期の終わりに魚を収穫する。他人を排除することができないからには、これは共有資源です。仮に私が池に小さなユニットをもって魚を養殖しても、魚は別の人のユニットで泳ぐかもしれません。そして、その人が捕まえかねません。そうなってしまつては、魚を養殖する意欲はなくなります。したがって、共有資源として管理されなければならないのです。

事実、彼らも過去には共同養魚池として管理したそうです。しかし集団農業から民間責任システムに切り換えた後は、雨期のあいだそうした池は民間の養魚企業家に競売にかけています。つまり、多くの人がこの池に値をつけ、「今季私は100万ドン払おう」「こちらは200万ドンだ」などと競り合い、最高値で入札したものがその季の池の使用権を得るわけです。そしてその金は、土地の所有者が分けあいます。といっても、彼らは土地の所有者ではなく、国有地を借り受けているのですが。雨期には、村民たちは養魚企業に金で雇われることになります。うまく池を競り落とした企業は、高い利益をあげているかもしれません。しかし得をするのは企業に限りません。村民は所得が増えたと言います。この場合、所得の不平等は拡大しているかもしれません。しかし大半の人の暮らしは向上したそうです。これが解決策だとか、解決策になり得るとかいつているのではありません。この種の状況が日本や台湾に存在したなら、こういうシステムは採用されず、池は農協ベースのグループ管理で運営されたと思われる。しかし東南アジアでは、先の方法の方がよい選択なのかもしれません。

私は丘陵地帯にも行きました。非常に興味深かったのは、そこでは耕地を民間責任シス

テムにシフトするだけでなく、山腹や山中の林地も民間管理に切り換えていることでした。この場合、申し込む権利は共同体の村民メンバーにしかありませんが、やはり特定の丘陵地帯や山腹地帯を競売にかけます。しかしこの競売は、金銭ではなく、一定期間に対する土地の森林伐採責任によって成立します。そして30年か40年後に木を収穫するとき、木材の半分をコミュニティに返すのです。こういう取り決めをみると、ある意味で彼らは分益小作農（シェア・クロッパー）といえましょう。彼らによると、以前こうした林地は、集団農場やコミュニンによって管理されていたそうです。そして当時は、フリーライダーを防ぐのがきわめて難しかった、つまり、外部はもとよりコミュニティ内部の者も、木を盗んでいくことが少なくなかった。現在、いったん土地が個人財産として分配されてからは、村民は住居を小部落から山腹や山中に移しています。監視を自ら行い、森林警備員の役をはたしているのです。彼らによれば、違法な木材の切り出しなどは大幅に減ったといえます。こういう経験が他の国にどう応用できるのか。私にはわかりません。しかしここでは、植林も加速化しています。この経験は、例えばフィリピンの経験とは対照的です。フィリピンでは、村民が民間ではなく政府に雇われる形をとる植林計画がありました。彼らが1千本植林すれば、それに見合う何がしかの報酬を受ける。しかしこの場合、契約は植林の段階のみを対象にしているのです。植林を行った者は、将来木を育てても何の報酬もない。その結果、どうなったでしょうか。村民は賃金を、つまり植林による金銭所得を受け取るのは有利なことです。だから植林する。ところがいったん木が育ち始め、土地がすっかり植林されてしまうと、賃金を受け取る機会を失ってしまう。そこで彼らは、自ら植えた木を密かに切り倒し、もう一度植林するのです。この対照的な例を見ると、共有資源は、民営化によって管理改善をする余地が多く残されているように思われます。繰り返しますが、この手の選択肢が、開発途上経済のあらゆるコミュニティや地域に有効だといっているわけではありません。先にも述べたように、台湾や日本、そしておそらく多くの開発途上国でも、農村コミュニティが十分力をもっています。だからコミュニティ管理や集団管理が有効でしょう。しかしまた、他にも公共財を民間で供給できるケースはあります。どの選択肢を選ぶかは、社会構造や価値体系などの徹底的な理解に基づくものでなくてはなりません。その意味では、経済開発戦略が最善であるためには、コミュニティ構造、文化的伝統など、あらゆる事柄が深くかかわってきます。換言すれば、第3世界における農村コミュニティの草の根構造を理解せずして、第2パラダイムの最善の戦略を立案することはできないのです。

セミナーも終わりにきました。これで当セミナーを終了したいと思います。ありがとうございました。

付録(1)

プログラム

- 10:00～10:05 開会の辞
表 伸一郎、JICA国際協力総合研修所次長
- 10:05～10:45 セッションI 「JICAとIFPRIの活動と視点」
(司会：速水 雄次郎、IFPRI理事)
プレゼンテーション
JICA：鏡 武、企画部長
IFPRI：Per Pinstруп-Andersen、所長
- 10:45～11:00 休憩
- 11:00～12:10 セッションII 「1990年代の食糧・農業開発問題」
(司会：Per Pinstруп-Andersen)
プレゼンテーション
IFPRI：Nurul Islam、シニア研究顧問
Keiji Oga、特別開発調査課特別研究員
JICA：佐川 俊男、農林水産開発調査部長
討議
- 12:10～13:10 昼食（ワーキングランチ）
- 13:10～14:20 セッションIII 「アジアの農業開発に対する技術政策」
(司会：桂井 宏一郎、国際協力専門員)
プレゼンテーション
IFPRI：Mark Rosegrant、環境生産技術課長代理
JICA：金森 秀行、国際協力専門員
討議
- 14:20～15:30 セッションIV 「環境保全と持続可能な開発」
(司会：桂井 宏一郎)
プレゼンテーション
IFPRI：Sara Scherr、環境生産技術課特別研究員
JICA：須藤 和男、企画部 環境・WID等事業推進室長代理
討議

15:30～15:50 休憩

15:50～17:00 セッションV 「開発と女性：貧困緩和戦略の主眼点」

(司会：桂井 宏一郎)

プレゼンテーション

JICA：田中 由美子、国際協力専門員

IFPRI：Joachim von Braun、食糧消費栄養課長

討議

17:00～17:30 閉会の辞

速水 雄次郎

付録(2)

参加者リスト

プレゼンター

鏡 武、JICA企画部長
佐川 俊男、JICA農林水産開発調査部長
金森 秀行、JICA国際協力専門員
須藤 和男、JICA企画部 環境・WID等事業推進室長代理
田中 由美子、JICA国際協力専門員
Per Pinstrup-Andersen、IFPRI所長
Nurul Islam、IFPRIシニア研究顧問
Keiji Oga、IFPRI特別開発調査課特別研究員
Mark Rosegrant、IFPRI環境生産技術課長代理
Sara Scherr、IFPRI環境生産技術課特別研究員
Joachim von Braun、IFPRI食糧消費栄養課長

司会

桂井 宏一郎、JICA国際協力専門員
速水 雄次郎、青山学院大学教授、IFPRI理事

討議参加者

宮本 守也、JICA技術参与
本橋 馨、JICA専門技術囑託
鈴木 昭二、JICA農林水産開発調査部 計画課長
永井 和夫、JICA農林水産開発調査部 林業水産開発調査課長
高橋 順二、JICA国際協力専門員
大田 正豁、JICA国際協力専門員
勝又 淑美、JICA農林水産開発調査部 農業開発調査課職員
隆杉 実夫、JICA農業開発協力部 畜産技術協力課職員
Robert Bordonaro、IFPRI対外関係部長
表 伸一郎、JICA IFIC次長

笠井 利之、JICA農業開発協力部 畜産技術協力課長
狩野 良昭、JICA IFIC調査研究課長
富高 元徳、JICA国際協力専門員
二木 光、JICA国際協力専門員
中村 光夫、JICA農林水産開発調査部 計画課長代理
稲葉 誠、JICA農林水産開発調査部 農業開発調査課職員
鷺見 佳高、JICA農業開発協力部 農業技術協力課職員
富安 裕一、JICA農業開発協力部 技術顧問
武田 長久、JICA IFIC調査研究課ジュニア専門員
安藤 直樹、JICA調達部 契約課職員
山内 邦裕、JICA無償資金協力業務部 業務第一課職員
古谷 典子、JICA企画部 企画課ジュニア専門員
塚田 幸三、JICA IFIC調査研究課職員
黒澤 啓、JICA IFIC業務課職員
石山 由夫、JICA IFIC業務課ジュニア専門員
中村 俊介、国際協力サービスセンター（ICSC）企画開発部職員
泉山 純子、JICA IFIC調査研究課ジュニア専門員
谷本 正弘、JICA企画部 企画課職員
山下 寿朗、JICA農林水産開発調査部 計画課職員

オブザーバー

安達 真蔵、外務省 経済協力局 国際機構課長補佐

JICA