

国際協力事業団  
社会開発調査部

# 地域総合開発計画調査標準要領

## (プロジェクト研究)

### ファイナルレポート

1992年12月

財団法人 国際開発センター

社調一

J R

93-015

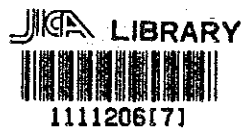


国際協力事業団  
社会開発調査部

# 地域総合開発計画調査標準要領

(プロジェクト研究)

ファイナルレポート



1992年12月

財団法人 国際開発センター

国際協力事業団

25909

## 序文

地域開発が開発途上国における有効な開発手段の一つとみなされてから20年余りが経過し、そして、これまで途上国、援助国・機関の双方が地域開発に関して様々の試みを行ってきました。1970年代後半にピークを迎えたいわゆる地域総合開発プロジェクト・アプローチは実施体制が伴わず下火となってしまいましたが、近年、マクロ経済政策の限界を乗り越えるものとして地域開発手法の一つのエリア・アプローチが、また、参加型開発への有効な手段としてローカル・レベル・プランニングが再び注目を浴びて来ています。

この間、当事業団は、地域総合開発計画調査に一貫して取り組み、多くの蓄積を重ねてきました。また最近、技術協力全般の中で社会的側面、環境的側面などが一層重視されるようになり、地域総合開発計画調査もこのような側面への取り組みを強化する必要が生じてきました。

これらを念頭におき、当事業団では、より効果的な地域総合開発計画調査を実施するため、従来の蓄積を他援助国・機関の事例とも比較しつつレビューし、さらに今後の新しい方向も加味しつつ本標準要領を作成しました。

今後、これを活用される方々からのご意見も参考にしつつ、さらにこの標準要領の改善を重ねて参りたいと考えています。

本標準要領の作成にあたっては、その業務を(財)国際開発センターに委託しました。また、地域総合開発計画の実地に携わった学識経験者やコンサルタントの方々から貴重な助言を得たことを付言いたします。

平成4年12月

国際協力事業団  
社会開発調査部  
部長 柳生 忠彦



地域総合開発計画調査標準要領（プロジェクト研究）  
ファイナル・レポート目次

第I部	地域総合開発の概念	1
第1章	調査研究の背景と目的	1
1-1.	調査研究の背景	1
1-2.	調査研究の目的	3
1-3.	調査研究のフレームワーク	3
第2章	途上国における地域開発の概念整理	5
2-1.	開発途上国における地域開発の役割とアプローチ	5
2-2.	地域計画の特色と役割	13
2-3.	地域計画の種類	15
2-4.	開発途上国における地域開発計画の課題と将来方向	16
第3章	地域総合開発と最近の開発課題	23
3-1.	他の援助機関との比較による JICAの地域総合開発計画の特徴	23
3-2.	地域開発課題の最近の動向と地域総合開発計画	25
第II部	地域総合開発の事例分析	29
第4章	国際協力事業団による地域総合開発計画調査の特徴と傾向	29
4-1.	地域総合開発計画調査の概要	29
4-2.	地域総合開発計画調査の特徴と傾向	31
第5章	日本以外の援助機関による地域開発計画調査例の特徴と傾向	39
5-1.	USAIDによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向	39
5-2.	世界銀行による地域開発プロジェクトの特徴と傾向	41
5-3.	UNDPによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向	44
5-4.	GTZによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向	46
第6章	タイおよびフィリピンにおける地域開発計画の特徴と傾向	51
6-1.	タイ	51
6-2.	フィリピン	56

第III部	地域総合開発計画調査標準要領	61
第7章	調査の全体像の把握	61
	7-1. 事業団業務における地域総合開発計画の位置づけ	61
	7-2. 地域総合開発計画調査の全過程の把握	62
	7-3. レポーティング	63
	7-4. 本格調査の運営体制	64
第8章	協力要請からコンサルタントの選定まで	65
8-1.	事前調査の準備	65
	8-1-1. 概要	65
	8-1-2. 要請内容の検討	66
	8-1-3. 国内資料・情報の収集	67
	8-1-4. 本格調査の方針、内容の予備的検討	68
	8-1-5. S/W案の作成	69
	8-2. 事前調査の実施	70
	8-2-1. 概要	70
	8-2-2. 相手国政府の要請の背景・内容の聴取、現地踏査	71
	8-2-3. 必要資料・情報の収集	72
	8-2-4. 計画プロセスへの住民参加程度の協議	74
	8-2-5. 環境問題への配慮	76
	8-2-6. カウンターパート及び関連機関の組織化	77
	8-2-7. S/W案の協議、S/Wの締結	78
	8-3. 事前調査の事後整理	79
	8-4. コンサルタントの選定	81
	8-4-1. コンサルタントの役割と性格	81
	8-4-2. 業務指示書の作成・説明会	81
第9章	本格調査団派遣から最終報告書送付まで	83
9-1	調査手順と実施体制	83
	9-1-1. 概要	83
	9-1-2. 調査手順	83
	9-1-3. レポーティング	86
	9-1-4. カウンターパートとの関係・技術移転	88



9-2.	開発現況の把握-----	89	
2E-1.	開発課題の把握-----	89	
2E-2.	現行政策・計画・プロジェクトのレビュー-----	90	
2E-3.	経済等の現況把握-----	91	
2S-1.	地域の地理的特徴の把握-----	92	
2S-2.	施設等の現況把握-----	93	
2P-1.	問題領域とその相互関係の把握-----	94	
2P-2.	地域の比較優位の明確化-----	95	
9-3.	開発ポテンシャル及び制約条件の把握-----	96	
3E-1.	主導作目・業種の検討-----	96	
3E-2.	重要振興施策の検討-----	98	
3E-3.	主要製品の市場動向の予測-----	99	
3E-4.	主要課題に関するフィールド調査(実査)-----	100	
3S-1.	土地利用現況の把握-----	101	
3S-2.	社会経済圏域の設定-----	102	
3S-3.	施設需給現況の評価-----	104	
3S-4.	キー・プロジェクト・アイデアの作成-----	105	
3P-1.	重要開発条件の確認と対処方針の決定-----	107	
3P-2.	主な行財政制約の把握-----	108	
9-4.	開発フレームワーク及び開発シナリオの作成-----	109	
4E-1.	経済フレームの設定-----	109	
4E-2.	産業部門別開発目標・戦略の設定-----	111	
4S-1.	空間フレームの作成-----	112	
4S-2.	インフラ部門別目標水準・戦略の設定-----	113	
4P-1.	開発シナリオの作成・選定-----	114	
4P-2.	地区/圏域別開発課題のとりまとめ-----	116	
9-5.	総合開発マスタープランの作成-----	118	
5E-1.	生産予測/	5S-1. 部門別需要予測-----	118
5E-2./5S-1.	開発プログラムの作成-----	119	
5S-2.	キー・プロジェクトの配置決定-----	121	
5P-1.	開発方針、目標、戦略の体系化-----	123	

	9-6.	優先プログラム/プロジェクトの選定 -----	124
	6P-1.	プログラム/プロジェクトのグルーピングと 整合性の検討 -----	124
	6E-1./6S-1.	プログラム/プロジェクトの概要計画作成 -----	125
	6E-2./6S-2.	優先プロジェクトの選定 -----	126
	6P-2.	開発フェージング -----	127
	9-7.	優先プロジェクトの実施可能性の概略検討 -----	129
	7E-1.	市場分析/ 7S-1.需要分析 -----	129
	7E-2.	プロジェクト計画の検討 -----	129
	7E-3.	制度面及び財務・運営方式の検討 -----	130
	7P-1.	実施時期の調整 -----	130
第10章		地域総合開発計画に織り込むべき最近の開発課題 -----	131
	2-1.	現地の社会状況の把握、住民ニーズの把握 -----	131
	2-2.	既存土地利用システムの把握 -----	132
	4-1.	ターゲット・グループの設定 -----	134
	4-2.	シビル・ミニマムの検討 -----	135
	4-3.	開発受容能力の検討 -----	136
	5-1.	開発運営体制におけるボトムアップアプローチの 組み込み -----	137
	5-2.	住民ニーズとの整合性の検討 -----	138
6-1.		ネガティブ・インパクトの最小化と ポジティブ・インパクトの最大化のための検討 -----	139
	7-1.	便益の特定、便益層・地域の特定 -----	140
	7-2.	補償計画、移転計画 -----	140
	7-3.	持続性・自立性の検討 -----	141
第11章		調査終了後 -----	143
11-1.		技術移転セミナー -----	143
11-2.		報告書の配布 -----	143
11-3.		継続的フォローアップ -----	144
11-4.		フィードバック情報の整理 -----	147

[注] 上の目次中、第9章の小項目見出し中のE, S, Pの記号（例えば、2E-1, 2S-1, 2P-1）は、次の意味を表している [E=経済及び産業計画に関連する項目, S=空間及びインフラ計

画に関連する項目, P=計画調整及び制度運営計画に関連する項目]。また第10章の項目見出し(例えば2-1、4-1)のうち最初の数字(2、4)は、第9章の項目見出し(例えば9-2、9-4)中の最後の数字(2、4)に該当している(なお、第9章の項目のうち、第10章に該当するものがないものは、欠番項目となっている。)



## 第I部

### 地域総合開発の概念



---

## 第1章 調査研究の背景と目的

---





## 1-1. 調査研究の背景

開発途上諸国では、農村や都市の貧困、膨大な失業・潜在的失業、農村から都市への人口流入、人口増大、環境破壊といった深刻な社会経済問題が見られ、バランスのある持続的発展が大きく阻害されている場合が多い。そのような状況を改善するために、特定の地域を対象とした産業開発・社会基盤整備など多分野にわたる開発計画を策定し、調和の取れた開発を進めて行く重要性が高まり、地域総合開発計画分野の開発調査案件の要請は増加傾向にある。

こうした案件増加の背景は途上国に対する地域総合開発アプローチの以下の三つの特性によるものと理解される。

第一に、ある程度の経済成長を続けている国々では、国内の格差是正が成長持続の一大条件となってきたり、一方いまだ本格的経済成長を開始していない他の多くの国々では制度的、物的その他多くの面での成長初期条件の整備が急がれるなど、経済成長そのものにも増して、成長を持続させ、また成長を開始させるためのバランスのとれた条件整備が開発の主要課題であると認識されるようになってきている。そして地域開発は、このバランスある開発の有効な手段の一つとみなされている。

第二は、地域開発に対しては、総合農村開発、地方行財政強化等、様々なアプローチが各種援助国・機関によって採られてきたものの、地域総合開発計画づくりそのものを技術協力の対象として継続的に取り扱ってきた援助国・機関は非常に数少なく、JICAはその一つだという点である。総合計画を実施に移すのに長期間を要すること等を理由として、総合アプローチからある援助国・機関はセクター・アプローチに、また他の援助国・機関は、プロジェクト・アプローチにと揺れ動いてきた中で、JICAが継続して地域総合開発計画づくりに対する協力を維持して来たことは、その内容が充実度を増してきたことと合わせて関係途上国において高く評価されているものと理解される。協力経験が蓄積される中で、そのアプローチにも一定の型が生まれつつあるように見られる。従って、JICAの地域総合開発計画づくりの経験をここで一度レビューし、従来蓄積されてきた方法を整理すると共に、他の援助国・機関による同種の経験（特にJICAによるものとは異なった観点から実施された経験）をあわせて検討することにより、より広い視野から従来の経験を評価し、今後の指針としていくことは大変時宜を得たことであると考えられる。

第三に、地域計画分野における相互調整は、大きく捉えて「部門間調整」と「レベル間調整（全国レベル—地域レベル—ローカル・レベル）」から成ると考えられる。これらの調整を空間面ないし立地面、及び時間軸に関して行うのが総合地域開発計画の重要な役割である。特に開発課題を空間的ないし立地的な観点から捉え、

提案内容を整理・調整していく方式は、単に地域計画分野のみならず、マクロ経済分野や各セクター分野の専門家・専門機関からもその有効性が認識され始めている<sup>14)</sup>。また開発への総合的アプローチについては、援助国・機関サイドでは前述の援助効率上の理由から、特に1980年代にやや後退ぎみの傾向があったものの、途上国サイドでは、政策実施上、また行政運営上、避けて通れない課題として様々な改善努力が継続的に取り組まれてきたものと考えられる。いわゆる今日的開発課題—開発と女性(WID)、参加型開発、貧困対策、環境等—は、いずれも部門間調整とレベル間調整を要する優れて総合的な課題であり、開発への総合的アプローチという課題と関連して検討されねばならないであろう。

地域総合開発計画調査は、事業団の発足とほぼ同時の1975年に行われた『インドネシア国東部ジャワ州総合開発計画調査』以来、これまで21件に及んでいる。図1-1に示すように、地域総合開発計画調査は開発調査の中でも援助対象国の国家開発計画の中でアップストリームに位置する調査であり、技術協力として重要な位置を占めている。

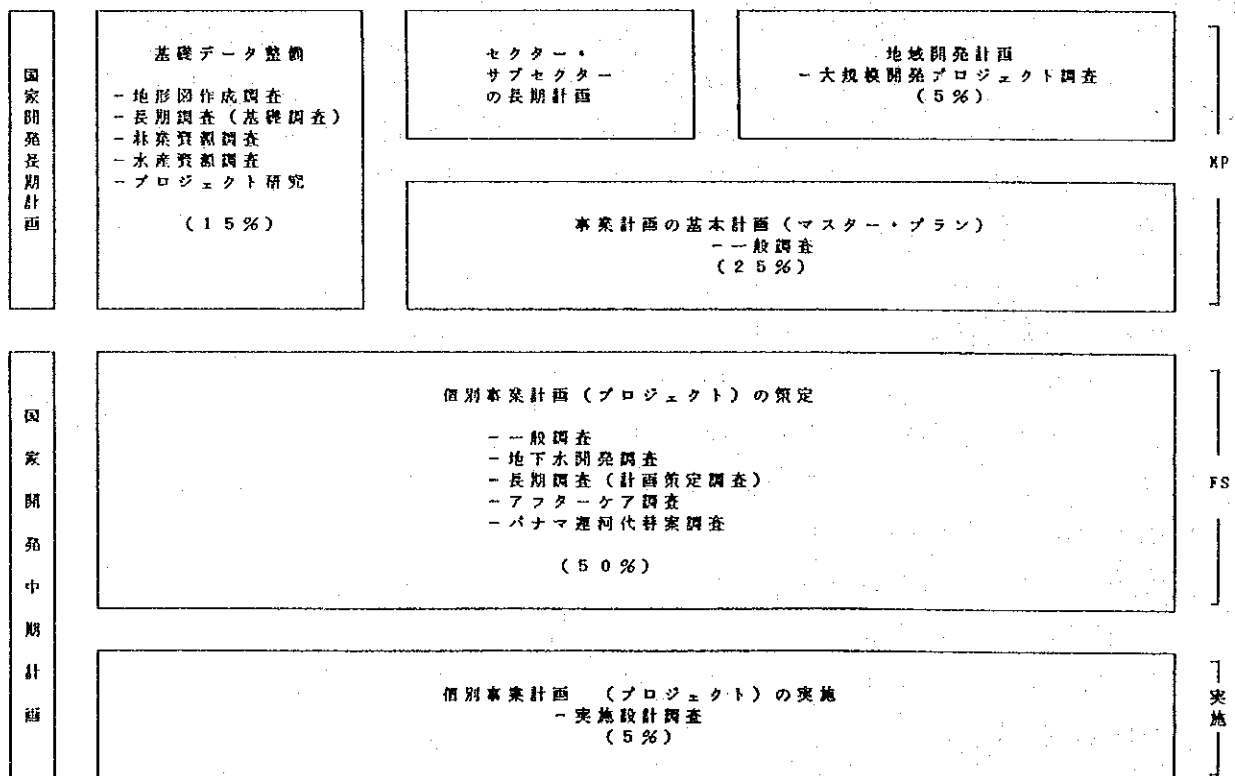


図1-1. 国家開発計画と開発調査 (出所 「開発調査の執務参考資料」 1988年11月)

<sup>14)</sup> 例えば、世界銀行、ネパール・開発過程におけるインフラストラクチャー、1991年3月

しかしながら、地域総合開発計画の調査計画立案には、開発の目標・シナリオの設定、セクター間のバランスや調整、実施組織・制度の整備、提案されたプロジェクトのプライオリティー付けなど、相互に関連する複雑な問題を考慮し、さらには、開発と女性（WID）、参加型開発、貧困対策、環境等の今日的開発課題を新たに織り込んでいく必要がある。

### 1-2. 調査研究の目的

以上のような背景をふまえ、本調査研究では、地域総合開発計画調査の計画策定を、より効果的・効率的に実施するため、事業団及び他の援助機関において実施されてきた地域総合開発の事例を収集・整理し、その手法・内容を分析して地域総合開発計画調査の標準要領を作成することを目的としている。また、本標準要領はJICA職員の利用を念頭においている。

### 1-3. 調査研究のフレームワーク

調査研究の全体フレームワークを概念的に示すと図1-2の通りである。

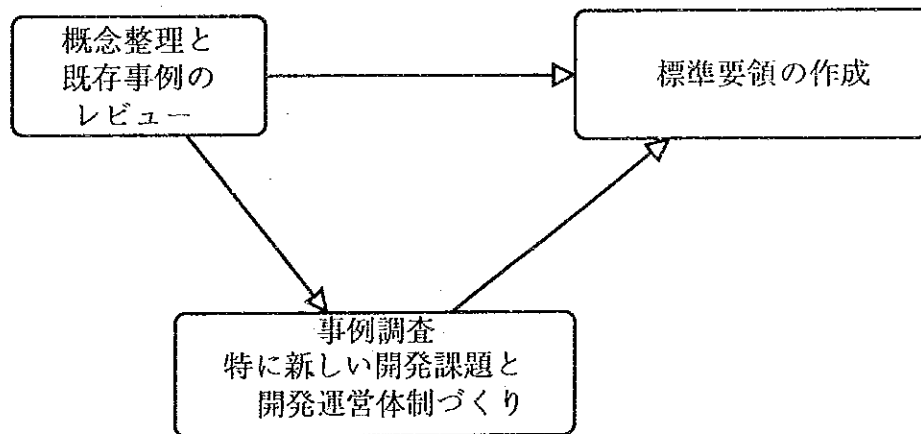


図1-2. 調査研究の全体フレームワーク

本調査研究は、1992年1月より開始され、3月までを第1年次とし、インテリム・レポートを作成した。また、1992年5月から9月までを第2年次とした。

第1年次は、

- ①地域開発の概念整理
- ②従来アプローチによる計画手法の整理
- ③新しいアプローチの計画課題の洗いだし

を行った。その中で、2月にアメリカ、ドイツを対象として現地調査を行い、

USAID、世界銀行、UNDP、GTZらのドナーと対話を行い、地域開発の事例を収集した。

さらに、第2年次は、

④新しいアプローチによる計画課題・開発課題への対応に関する事例分析

⑤開発運営体制づくりに関する事例分析

⑥④、⑤、を踏まえた①、②の見直し

⑦④、⑤、⑥を踏まえた開発調査課題の検討、

を行い、同時にタイで現地調査を行った。さらにそれらを総合して、

⑧地域総合開発計画調査標準要領

を作成した。

---

## 第2章 途上国における地域開発の概念整理

---



## 2-1. 開発途上国における地域開発の役割とアプローチ

### (1) 地域開発とは何か

本調査研究の端を発するに当り、地域開発を巡るいくつかの概念を、多少抽象的になることを厭わずに整理しておきたい。

まず、地域とは何か。ここでは国をいくつかに分割して得られる空間単位と考えておけば十分であろう。このような意味での地域の持つ特質は、地域の分け方をいかにしようとも、地域は決して同一たり得ない、差異を持たざるを得ないという点である。土地に固有の諸条件（気候、地形、賦存資源など）が異なり、それによって社会・経済の成立と発展の経緯が異なってくる結果、地域の現況に相違が生じるのは理の当然である。特に、市場経済下にあってはマーケットフォースが一方方向にのみ働く場合が常であるから、地域の差異は往々にして劇的な対比にまで至る（例えば過密と過疎）。

この差異が「好ましからざる不均等」あるいは「問題」としてとらえられるところに地域開発が求められるそもその理由がある。すなわち、地域開発とは「地域経済の不均等を是正し、地域問題を解決するための経済・社会・文化を総合した開発」<sup>1)</sup> であり、この地域問題の解決のために「公共部門（国家、地方自治体）が経済過程に介入して地域経済の構造と地域間関係を改造する公共政策が地域政策」<sup>2)</sup> ということになる。

ここで地域経済の不均等あるいは地域問題といわれていることの内実（すなわち、どのような差異が「問題」となるか）は、国により時代により違いがある<sup>3)</sup>。それはまた開発レベルの違いにもより、従って先進国と途上国とでは、同じ地域開発というタームを用いながら内容は相当に異なっていることに留意する必要がある（後述）。

以上を図式化したものが図2-1である。

<sup>1)</sup> 宮本憲一、横田茂、中村剛治郎「地域経済学」（1990、有斐閣）、p.23。

<sup>2)</sup> 同上書、p.122。

<sup>3)</sup> OECD加盟諸国の違いを適確にまとめている資料として、OECD"Re-Appraisal of Regional Policies in OECD Countries"（1974）がすぐれている。

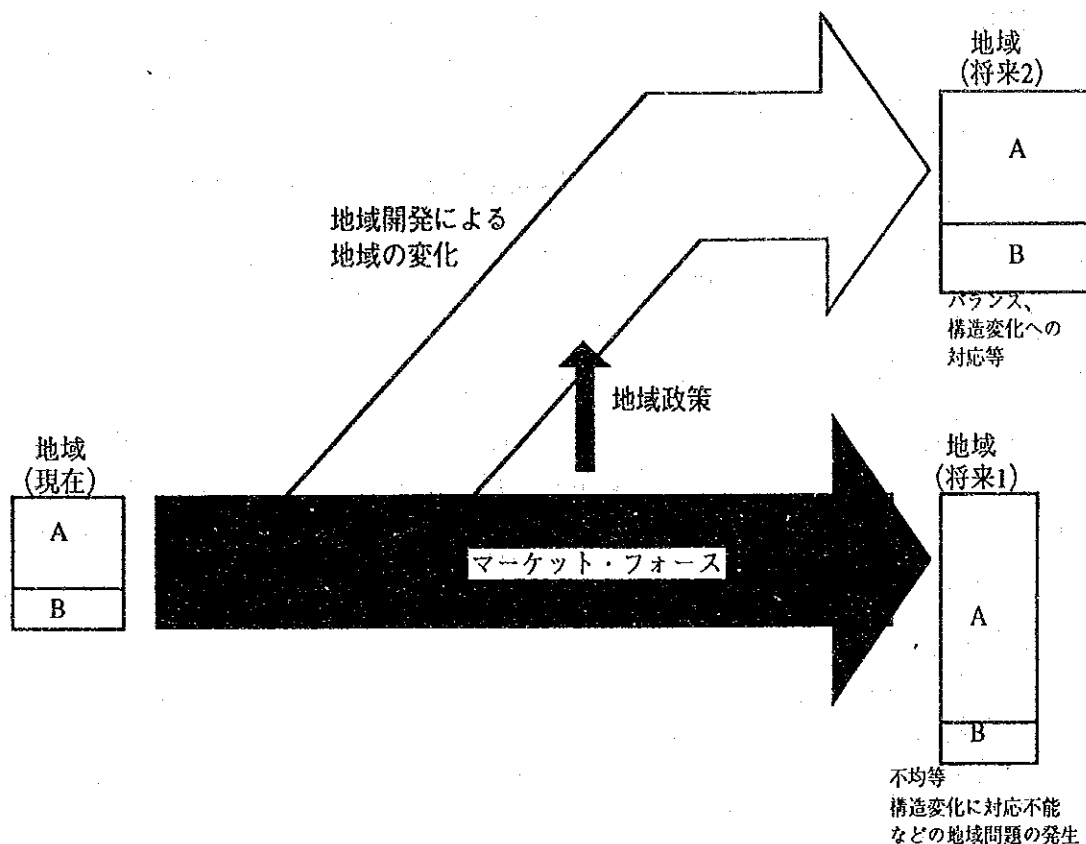


図2-1. 地域開発の概念

## (2) 地域開発：先進国と途上国の基本条件の違い

上述のように地域間の何らかの「不均等」の是正が地域開発の目的であるという点は国と時代とを問わず妥当するのであるが、同じく地域開発と呼ばれるものの内容は、先進国と途上国とで大きく違う。それを見るには、先進国で何が地域問題とされたかを歴史的に振り返ってみるのがわかり易い。

先進国で今日言われるような意味での地域開発は、1930年代始め、世界大恐慌に見舞われたヨーロッパ、アメリカに始まる<sup>24</sup>。

イギリスは、先進国の中でも最も体系的かつ持続的に地域開発を進めてきた国である。イギリスで「問題」とされたのは、産業革命期に興隆したものの第一次世界大戦後に没落した地方工業都市（グラスゴー、ニューカッスルなど）を中心とする構造不況地帯（スコットランド、イングランド北部、サウス・ウェールズ）である。大恐慌と共にこれらの地域で失業が大量に発生したことを機として、地域政策の具体化が始まる。しかし、留意しておくべきは、これらの「問題地域」はかつての先進地域に他ならず、地域間の不均等はそれほど激しいものではなかった点である。

<sup>24</sup> 以下はOECD前掲書、pp.13～37。



アメリカの地域開発はTVA（テネシー川流域開発公社）に始まり、これを典型例（唯一の、といってよい）とする<sup>18</sup>。対象となったテネシー川流域は綿花プランテーションの遺制の残る貧困地帯であり、洪水と表土流出とが農業生産をも停滞させていた。ニューディール政策の一環として始まったこの事業の意義は、対象地域の貧困や後進性の解消という成果以上に、州や郡の行政区画とは全く独立の河川流域を単位とし、しかもそれら既存の行政体とは別に新しくTVAという公社を設立して総合的かつ公共的に資源開発を進めた点に求められる。自治を建国の精神とするアメリカにおいて、この公社の存在は極めて画期的であった。

イタリアでは、早くから北部と南部の経済格差が大きな国内問題であった。第二次世界大戦後、強力な地域政策が推進され、後進地南部でもいくつかの工業拠点が形成されるに至った。かつての南北地域二重構造は、南北の異質性と地域差に変質したとも見られる。

フランスにおける地域問題は、特に第二次世界大戦後の急速な経済構造の変化（業種の興亡、人口分布の変化）に各地域をいかに適応させるかという捉え方をされてきている。国内各地域が自ずと有する差異を認めつつ、それら諸地域をバランスよく発展させることが地域開発の眼目であり、一律の平準化はめざされていないところに特徴が出ている。

旧西ドイツは連邦国家としての長い歴史的背景があり、上述の西欧諸国とは「地域」の性格が相当に異なっている。この国での地域の単位としては連邦を構成する11の州が最も自然であるが、これらの州はハンザ同盟以来の歴史に裏打された強い権限を保持しており、各々の伝統を踏まえての独自性こそが尊ばれる風土がある。従って、これらの11州は面積、人口、経済構造などの諸点で大きく異なっているにも関わらず、その差異が「不均等」ととらえられ、問題視されることはなかったのである。この点がイギリスやイタリアとの際立った違いである。旧西ドイツで格差が問題となるのは、州間の比較でよりもむしろ州毎にその内部に見られる経済格差であり、地域開発も自ずと小さい地域を単位として考えられることになる。均質に発展した国土と連邦制とがあいまって、この国における地域開発は「きめ細かさ」が特色となった。

これら欧米諸国との比較のために日本の場合を考えてみると、地域問題や地域開発が本格的に政策課題となったのは第二次世界大戦後である。ただ、問題の内容は欧米諸国のそれとはかなり様相を異にする。国土総合開発法（1950）に基づき19か所の「特定地域」が指定されたのが1951年であるが、この狙いは後進地の国土保全と資源開発であり、その中心となったのが多目的ダム建設であった。（TVAの影響が認められる。）しかし、戦後復興が軌道に乗り、いわゆる四大工業地帯を核とす

<sup>18</sup> D. E. リリエンソール「TVA—総合開発の歴史的実験—」（1979、岩波書店）

る太平洋ベルト地帯への集積が急速に進むようになるとともに地域開発の視点が大きく転換した。すなわち、太平洋ベルト地帯に高度経済成長をリードさせつつ、なお他地域にも産業を振興して過度の集中を避けることが地域開発の中心課題になったのである。新産業都市を目玉とする全国総合開発計画（1962）に始まって以来、現行の第四次全国総合開発計画（1987）に至るまで、この中心課題は基本的に変化していない。

以上欧米諸国と日本の地域開発の条件を概括してみたが、一方、途上国ではどうなのか。同じく地域開発と呼びながら、そのありようには極めて大きな違いのあることが明らかである。違いは次の五点に整理できる。

### 1. 激しい地域間格差

全般に途上国においては国土の開発が均等に進んでいない。それがために、地域間で比較すると激しい格差が観察されるのが常である。一つの指標として地域別1人当り個人所得（またはGDP）の格差の状態を、いくつかの先進国および途上国について掲げてみる（表2-1）。最高と最低の値の開きが先進国では2倍程度であるのに対して、途上国では10倍に及ぶことも珍しくない。このような著しい格差の存在は政治的に見ても望ましいものではなく、その是正へ向けて地域開発に期待が懸けられるわけであるが、その困難さは先進国の比ではない。

表2-1 1人当り個人所得（またはGDP）にみる地域間格差

	インドネシア <sup>1)</sup> 1人当りGDP (27州) (1989)	タイ <sup>2)</sup> 1人当りGDP (7地域) (1987)	マレーシア <sup>3)</sup> 1人当りGDP (14州) (1983)	アメリカ <sup>4)</sup> 1人当り個人所得 (50州) (1981)	日本 <sup>5)</sup> 1人当り県民所得 (47都道府県) (1988)
全国平均	100	100	100	100	100
最高 (H)	537	311	191	134	148
最低 (L)	35	36	48	69	69
H/L	15.3	8.6	4.0	1.9	2.1

出典：1) BAPPENAS 資料。

2) バンコク日本人商工会議所「タイ国経済概況1990-91年版」(1991)、p.90。

3) 石原照敏他編「世界の地域開発」(1987)、p.125。

4) Survey of Current Business 1982 April (日本貿易振興会「数字でみる米国の主要経済・産業動向」(1983)、pp.161-63に引用)。

5) 経済企画庁「平成3年版県民経済計算年報」(1991)。

## 2. 人口圧力と貧困

先進国がもっぱら国内の人口移動に意を注げばよかったのに対して、今の途上国は人口そのものの急増に対処せねばならない。しかも、人口の大部分が居住する農村部を適切に開発しなければ、高まる人口圧力は大都市へ向かってそのはけ口を求めることになり、様々な問題を連鎖状に引き起こす。経済成長の速度が人口増加の速度を大幅に上回ることが続かない限り、貧困は特定地域に限定された地域問題というより全国にあまねく存在する普遍的な問題であり続けよう。

## 3. 国家意識・自治思想の未成熟

途上国の多くは植民地としての歴史を持ち、しかも内に多数の人種、言語、宗教を抱え、統一国家としての意識とそれに裏打ちされた民主主義的自治思想が強固に育っているとは言い難い。一国の中で地域開発が所期の目的を達するには、国家の見地からする偏らぬ位置づけと自治の思想に基づく発意とが統合されていなければならないが、途上国はしばしばこれらの要件を欠く。

## 4. 制度の不備、人的能力の不足

地域開発は市場経済に対する公共部門の介入の一形態であるから、真に有効たりうる諸制度の支持なくして実効は上らない。法規の不在、実行機関の無権限、僅少な財源などはよく見られる欠陥である。加えて、途上国の通例として、人的能力(公共、民間部門とも)が極度に足りない。

## 5. インフラストラクチャーの未整備

先進国ではどんな地域をとってもあるレベルのインフラストラクチャーを前提として考えることができるのに対し、途上国、とりわけその後進地域では、インフラストラクチャーそのものがほとんど白紙に近いことがよくある。経済開発の基盤として不可欠のインフラストラクチャーは、整備に時間も資金もかかる。それらの整備を同時に進めねばならない途上国の地域開発には、さらに余分の負荷がついて回るわけである。

以上に概観したように、同じく地域開発とはいっても、先進国と途上国とではその条件に著しい違いがある。途上国における地域開発が直面する困難の大きさ、複雑さが知れよう。

### (3) 地域開発へのアプローチ

地域開発を進めるのに二つのアプローチが考えられる。(これは先進国、途上国を問わない。)それは「上からの地域開発(トップダウン・アプローチ)」と「下からの地域開発(ボトムアップ・アプローチ)」である。

地域という対象は、空間単位として見れば国とコミュニティの中間に位置している。これは言を換えれば、地域とは国家の視点と住民の視点が交差しせめぎ合う場である、ということになる。国家の視点に立てば、国家的戦略的見地から効率よく資源を管理利用するために、あるいは最大の成長を遂げるために、あるいはまた国家の政治的安定を保障するために、一地域の開発が企図されるのであるし、住民の視点に立てば、住民の必要を充すために、生活水準を高めるために、そしてまた住民自らの開発能力を強めるためにこそ地域は開発されて然るべきである。

これら二つの視点とそれに基づく二つのアプローチとは、無論、もともと矛盾するものではない。むしろ双方が相補う形になってこそ地域開発の実が上がると言える。しかし、実践の歴史を振り返ると、上からのアプローチのみが強調されることが多く(例外はTVAや旧西ドイツ)、二つのアプローチが不毛に対立させられてきた観がある。

地方自治の制度が未発達で住民のイニシアチブを政治過程に組み込めないことが通例の途上国にあっては、地域開発のアプローチも自然と上からのものが主流となってきた。しかし、BHNプロジェクトに典型的に示されるように、「地域」開発としての指向は明確ではないながら下からのアプローチにも長い実績がある。また、独自の国家政策にのっとり地方政府からの計画積上げ方式をとっているインドネシアの例もある。ここで、この二つのアプローチを少し詳しく分析しておこう。

### (4) 国家開発と地域開発(トップダウン・アプローチ)

地域開発の目的は地域経済の不均等を是正し、地域問題を解決することであると書いたが、そもそもこの不均等を不均等と認識するのが国家の視点に他ならない。国土をいくつかに分割した空間単位を地域とすれば、地域は国土という全体システムの構成要素であり、その全体の中で比較され意義づけられる。地域開発は従って国家開発という全体の中の部分、国家開発という目的のための手段ということになる。

この視点に立てば、地域の不均等是正といわれることの中に以下のような諸テーマが含まれるであろう。

## 1. 不均等が解消すべきものととらえられる場合

### 一植民地型経済・国土構造からの脱却と国民社会・経済への地域統合

植民地時代の開発は極めて偏頗な経済・国土構造を遺している。その不均等な構造の矯正を目ざす。また、孤立して生活する少数民族の存在など、国民社会・経済に組み込まれていない部分を解消する。

### 一経済的格差の是正

経済面での格差は最も見易い地域間の不均等であり、それゆえにまた最も政治問題化し易い。この面の格差は解消されるべきものである。

### 一人口・産業の集中の緩和

規模の経済、集積の経済が有利な条件として働くから、集中を全く排するのは誤りであるが、「過度の」集中は集積の不経済と、国土の一方で分散の不経済（過疎）を招来する。

### 一全国ネットワーク、全国システムの構築

運輸、通信、流通などの分野では、ネットワークやシステムが全国を漏れなく覆って初めて効率のよい機能が達成できる。その意味で、各地域はネットワーク、システムの構成要素であり、不均等は全体の効率を著しく損なうことになる。

## 2. 不均等が相互に補うべき差異ととらえられる場合

### 一国土、自然環境資源の有効利用と保全

国土条件、自然環境資源の賦存状態は地域間で一様ではない。それぞれの条件を最もよく活用し、国土全体として良好に保全される方策を考えるのが地域開発である。

### 一地域の経済的比較優位の最大利用

上と同様に、経済面から見ても各地域の所与条件は様々である。比較優位を最大限に活かす。

以上の整理をまとめると、トップダウン・アプローチでは地域は国土システムの構成要素ととらえられ、地域間の不均等是正（解消もしくは相補化）は国家開発の中で意義づけられ、追求される。

## (5) 開発能力の向上と地域開発（ボトムアップ・アプローチ）

住民の目には、直接のコミュニティを超えた「地域」や「国家」はなかなか見えないものである。まして、実感しうる地域間の不均等はせいぜい隣村との比較でわかることに限られるというのが大方のところであろう。しかし、開発の究極の主体

と対象は、この住民を措いてないのである。下からの地域開発アプローチにあっては、地域とはこれら住民の歴史的・社会的・文化的集合体に他ならず、地域開発の目的も、他地域との不均等是正よりは当該地域の抱える地域問題の解決にこそあると考えられる。

従って、このボトムアップ・アプローチにおいては地域問題の具体的な内容を一般化することにあまり意味がない。それは、各地域のおかれた諸条件により、それぞれ千差万別であろうからである。このアプローチの眼目はむしろその問題への対処の仕方に求められる。すなわち、一言で言えば住民自身の開発能力を高めることを目指し、それによって地域問題を解決し、地域開発を実現すると考えるのがこのアプローチである<sup>186</sup>。

ここでのポイントは次の三点にまとめることができよう。

### 1. 住民参加型の計画づくりと事業実施

住民が参加して計画づくりと事業実施をすすめることがこのアプローチの最大の狙いであるが、定型化した方法があるわけではなく、住民の「参加」の程度にも幅がある。例えば韓国のセマウル運動は、1971年、全国33,246の行政村に対して一律に355袋のセメントを配布し、その使用目的を各村の「開発委員会」の決定に委ねた事業に端を発する<sup>187</sup>。ここでは、国から与えられた建設資材の用途を住民自らが考え、決め、さらにその事業を実施しており、参加のレベルはほぼ住民末端にまで到達しているとみてよい。一方、もう少し上のレベルでの参加を制度として構築している例がインドネシアである。インドネシアでは国—州—カブパテン—ケチャマタン—デサ（村）という地方行政制度を確実に踏まえつつ、その枠組みを開発行政の中で存分に活用する。すなわち、そのヒエラルキーは片や国の施策をデサ・レベルに届けるトップダウン・アプローチのルートであるとともに、逆にデサの意思を国レベルに汲み上げるボトムアップ・アプローチのルートとしても機能させられているのである<sup>188</sup>。

### 2. 地方行財政の強化

ボトムアップ・アプローチのもう一つの重要な狙いは、地方行財政の強化にある。地域開発を進めるには地方政府の関与が自然かつ不可欠であるが、途上国の通例と

<sup>186</sup> この代表例にセマウル運動（韓国）、サルボダヤ・シュラマダナ運動（スリランカ）、ダウザイ総合農村開発事業（パキスタン）、マンセーラ地区社会開発計画（パキスタン）をあげてよい。長峯晴夫「第三世界の地域開発」（1985、名古屋大学出版会）第5章を見よ。

<sup>187</sup> 長峯、前掲書、pp.188～89。

<sup>188</sup> 例えばColin MacAndrews, ed. *Central Government and Local Development in Indonesia* (1986, Oxford University Press)、Nick Devas, *Financing Local Government in Indonesia* (1989, Ohio University) を見よ。

地域開発を進めるには地方政府の関与が自然かつ不可欠であるが、途上国の通例として地方政府は中央政府に比べて圧倒的に貧弱な状態におかれている。権限、財源は極めて限定され、人的能力面でも見劣りする。結果として、地域開発を実践する際にすべての事業が中央直轄で行なわれることが珍しくない（トップダウン・アプローチの通例である）。しかし、地方政府の強化は、極端な小国を除けば、長期的に達成されるべき開発目標であり、地域開発はその格好の手段なのである。ボトムアップ・アプローチは、この観点からして不可欠のものとなるわけである。

### 3. 地方民間部門の活性化、高度化

開発レベルが低い段階にあっては、民間部門の大部分が都市（とりわけ首都）に集中し、地方には見るべき資本蓄積はないというのが普通である。このような場合には、民間部門といっても中身は貧農、職人、個人商店が占め、その活性化ということは大きなテーマになりにくい。しかし、開発レベルがある程度上がってくると、地方における民間部門が経済開発に占める位置も重要さを増してくる。

地方民間部門の活性化や高度化は、トップダウン・アプローチでは効果のあげにくい課題である。むしろ地方政府が中心的な役割を果たしつつ下からアプローチするのがよく、この典型例が日本での「一村一品運動」である。

## 2-2. 地域計画の特色と役割

### (1) 地域計画の特色

開発は様々な計画を要する。地域開発も例外ではない。地域開発のための計画が地域計画であり、国家計画、部門計画、プロジェクト計画等、様々な計画と並ぶ一類型である。他のタイプの計画と比べてその特色は次の3点にまとめることができる。

①地域計画の最大の特色は開発（及び保全）の空間的側面に関する計画を行なうことである。

第1に国の様々な経済社会政策を立地計画に翻訳する。例えば農業多様化政策に応じた重点農業地帯の設定、工業投資振興策に応じた税減免措置適用地域の設定、都市政策に応じた拠点都市圏の設定などである。

第2に部門別諸計画を空間的に調整する。例えば、工業団地計画と道路網計画の立地上の調整、一次産品増産計画と流通網整備計画の立地上の調整、都市規模に応じた諸社会サービス・ネットワークの調整などである。

こうした空間計画及び立地上の調整のために空間フレームワークを設定すること

が地域計画の重要な課題となる。空間フレームワークは、通常基本的な土地利用(保全を含む)と基本的なネットワーク(交通体系を中心とする)とから成っている。空間計画としての地域計画はそれらの要素の立地を計画すると考えてよい。

このように社会経済諸活動を空間におとすことが地域計画の一つの役割であるが、長期的な空間計画においては、逆にそれが社会経済諸活動の立地を先行的に規定していく側面もある。典型的な例として我が国の新全国総合開発計画(1969年)が全国高速道路網・新幹線網を提案し、それがその後の産業立地を誘導していく働きを持ったことが挙げられる。

②地域計画の第2の特色は、国の行政を地方の事業に具体化し、地方のニーズを国の行政に反映させるという国と地方の間の架け橋の役割を担うことである。

国の行政のある部分は国の機関が実施する国家プロジェクトというかたちをとるが、他の多くの部分は州、県、市町村等の地方行政を通じて実現される。したがってある地域を管轄する地方行政は国の様々な行政をその地域の開発可能性と制約条件に照らして取捨選択し、具体化し、調整する機能をもたなければならない。例えば農業と工業のバランスをとるという政策を具体化するための特定流域における水資源管理・配分行政、農村と都市の一体的発展を図るという政策を具体化するための特定地方都市圏における道路整備行政等を挙げることができる。

他方、地域のニーズを実現していくためには、既存の地域行政の枠内で対応できる場合だけでなく、地域行政システムを含む国レベルでの政策的変更が必要となる場合も多い。このような場合地域計画は国の政策変更を促すパイロット計画として重要な意味を持つ。例えば特定地域での工業進出を規制するうえで必要な国の環境基準の強化に関する勧告、特定都市での水道事業促進に不可欠となる地方事業に対する国の財政負担制度の改善等、様々な例を挙げることができる。

③地域計画の第3の特色はインディカティブな性格(指針・提言としての性格)を強くもつことである。部門別計画やプロジェクト計画は、実施主体が明確であり、計画どおりに事業を実現していくことが必要かつ可能である。これに対して地域計画は実施主体が国の関係省庁、地方公共団体等多くを含んでいて複合的であり、また地域計画の中の優先度が当該地域のおかれている外的条件の変化(それは常に起こりうる)によって変化していくことが当然であるため、計画どおりの事業実現を期待するのは意味が小さい。従って地域計画の使命はそのとおりに実現すべき設計図のような計画の提示ではなく、開発のプロセスに参加する異なった行政、民間企業、地方住民等への指針としての将来像であり、変化する諸条件に自律的に対応しうる運営体制づくりの提言である。

上記2点に適した空間ないし立地面での調整及び国家行政と地方行政との調整に



共通する問題は部門間調整である。部門間調整は、細かい調整手続きや行政間の責任分担規定のみによって効果的に運ばれるわけではなく、開発の方向と意志決定の手続きに関する関係者の共通理解あるいはコンセンサスが極めて重要である。

例えばA市とB市間の経済的一体化がある地域計画の戦略として強調された場合、国の関係官庁、地元の関係自治体はそれぞれの固有のプライオリティ・システム及び財政制約の枠内においてであるが、その戦略を反映したプロジェクト開発を進める。一方、その計画を認識した民間企業はその戦略を先どりした投資を行なう可能性を強める。このように地域計画は開発過程に参加する関係者の調整のためのメディアという役割を強く持っている。

### 2-3. 地域計画の種類

以上のような地域計画の役割に関する3つの基本類型を前提として、地域計画には様々なバリエーションが存在する。バリエーションは以下の3点に関して整理することができる。

#### ① 地域のタイプに応じたバリエーション

地域計画の対象地域は、大は国土全体、小は地方都市圏まで規模の幅は大きい。しかし規模の大小に関わらず、空間計画、国-地方の調整、インディカティブな指針という基本的特色は共通している。

また計画内容は、地域の性格によっても異なる。典型は、(A) 開発が遅れ、全国的観点からの開発ポテンシャルも限られた後進地域の社会経済振興、(B) 開発が遅れているが(ないし停滞しているが)全国的観点からの開発ポテンシャルの高い地域の経済振興・インフラ整備、(C) 開発が進んでおり全国的にも重要な位置にある地域の開発運営改善(例えば都市問題解決)がある。

ただし地域計画の対象となる「地域」に共通するのは、そこに住民がいること及び地域の中心が存在することである。逆にいえば、例えば無人の砂漠地帯の資源開発及び関連部門計画は、あくまで資源開発計画であり地域計画の対象とは考えにくい。また周辺農村地帯の開発をスコープに入れない都市内の計画は都市計画であり、中心都市との関連づけをスコープにいれない農村内の計画は農村計画であって、それぞれ地域計画の対象とはしないのが通常である。

#### ② 計画主体に応じたバリエーション

地域計画の策定主体は、国の機関でも地方の機関でもありうる。また国の機関の場合は、部門間調整を主務とする総合官庁も特定分野を所管する実施官庁もありうる。従来例は、大体、下記のように整理することができよう。

## 国の機関

- A. 国家経済計画官庁 ----- 国の経済計画・政策の地域別ブレイクダウンを重視。
- B. 地方行政総括官庁 ----- 内務省が通常これに該当する。
- C. 公共事業官庁 ----- インフラストラクチャー整備の枠組としての空間計画策定を重視。
- D. その他部門別実施官庁 ----- 所管部門における重点プロジェクトないし重点地域の計画立案及び計画の円滑な実施を重視。
- E. 特定地域を所管する国の機関 ----- 例えば大都市圏整備委員会、日本の例では北海道開発庁等がこれに該当する。上記A. B. C. D. の性格をあわせもつ場合が多い。

## 地方の機関

- F. 州政府、県 ----- 国の計画・政策と地元住民ないし地元自治体のニーズとの調整を重視。
- G. 自治体（市町村等） ----- 地元住民、地元企業のニーズへの対応及び開発過程における参加の促進と自治体の行財政能力強化を重視。

### ③ 計画対象期間に応じたバリエーション

計画対象期間は通常長くて20年間、短くて3～5年間である。長いものほどインディカティブかつ総合的な性格が強く、短いものほどプロジェクト投資計画としての性格が強く、また特定分野の開発を強く反映したものが多い。

## 2-4. 開発途上国における地域開発計画の課題と将来方向

### (1) 開発途上国における地域開発の特徴

地域開発は途上国、先進国を問わず、一般に多かれ少なかれ次のような共通の役割を持っている。

- ① 対象地域内住民の経済活動基盤を強化し、生活水準を向上させる。
- ② 対象地域の地理的・資源的比較優位を最大化させ、もって国民経済社会の発展に資する。

これら2つの役割は時として（少なくとも短期的には）相矛盾することがある。例えば農業作目計画において、①の立場に立てば作目多様化が経済の安定化と雇用拡大にとって有益な地域があったとしても、②の観点からは特定輸出品への特化が国の経済運営上望まれることがあり得る。

地域開発計画はこれら相反する役割を長期的な観点から調整し、地域の開発利益、開発意欲が国全体の利益につながり、それがひるがえってその地域の新たな開発条件を創り出すという相互関係を時間軸の上で形成していくシナリオを描き出すことを大きな役割としている。

ただし2. 1で前述したように、途上国での地域開発はそれを取り巻く基本条件

が先進国と大きく異なる。とくに下記2点は留意しなければならない。

①国家レベルでの制度、インフラ、財政基盤などが確立した中で、地域計画を行なう先進国と異なり、途上国ではこれら国家運営の基本的要素がまだ形成途上にある。したがって途上国における地域開発は国全体の開発の一環として行なわれる。

このことについては、中央政府主導の地域開発はいうに及ばず、住民主導のボトムアップ型地域開発にとっても共通である。

②先進国の地域開発においては政府の開発能力（制度的、人的、資金的）をいかに配分し、組み合わせ、活用するかが主要課題である。これに対し、途上国の地域開発においてはこの面もあるが、更に重要なことは、開発能力の強化自体（制度強化、人的資源強化、財源強化等）が開発の主要課題となる。開発能力の強化は当該地域住民の開発意欲無しには不可能であり、その意味で開発意欲の喚起が重要課題である。

## （2） 地域計画のタイプ

地域計画の役割は、先進国であると途上国であるにかかわらず一定の地理的条件下における立地計画である。この意味では、例えば都市計画もダムを中心とする流域計画も地域計画の一種である。通常、地域計画と称されている計画は、都市計画・農村計画と国土計画との間にある空間計画であると言えよう。

地域計画における「地域」は、地域計画理論上は大体、下記2点のいずれか—多くの場合は2点の組み合わせ—によって設定される。

①水系、地形、土地利用等の自然条件による地域の均質性

②経済圏、都市圏、物流圏等の社会経済的条件による地域の機能的一体性

一方、現実の地域計画、とりわけ途上国での地域計画においては、開発における地域計画の役割を反映して「地域」が設定されることが多い。これに応じて地域計画にも様々なタイプが存在する。大きくは次のタイプに整理できよう。

① [トップ・ダウン型] 全国経済計画ないし経済政策を地域別計画・政策にブレイク・ダウンすることを目的とした地域計画。多くは広域経済圏を対象とする。

② [目玉プロジェクト型] 波及効果の大きい特定プロジェクト（例えばダムや港湾等）の効果的・効率的実施を目的とした地域計画。多くは都市圏、流域圏を対象とする。

③ [参加型] 市町村の住民・企業家のニーズを汲み取り行政プロセスに反映させていくと共に住民・企業家の開発意欲を喚起していくことを目的とした地域計画。多くは州・県等地方行政単位を対象とする。

### (3) 地域計画のテーマ

地域開発の基本的テーマは地域格差の是正と国民経済・社会・国土の一体化である。したがって、後進地域が計画対象となる場合が多い。

しかし、開発途上国も発展スピードの速い国々、停滞ないし下降傾向にある国々、市場経済への移行過程にある国々など多様化しつつあるのが現実である。したがって地域格差是正と後進地域開発が依然として地域開発の一般的主要テーマではあるが、国の発展段階及び、発展パターンの相違によって新しいタイプの地域開発計画ニーズが生じつつある。従来型に加え、とくに下記の2つのタイプに今後注目する必要がある。

#### ①先進地域の地域開発

従来先進地域とされていたが国民経済の急速な発展の中で取り残されていく、ないし国民経済変化に対応した構造調整を要するようになった地域が多く存在する。典型的な例は、首都に次ぐ規模の中都市を核とした地域、首都圏周辺の農村地域等である。地域開発イコール後進地域の開発という先入観を捨て、そうした過渡的な位置にある地域の開発ないし経済構造調整を積極的に計画していくことが、とくに発展スピードの速い国々において重要となってきた。

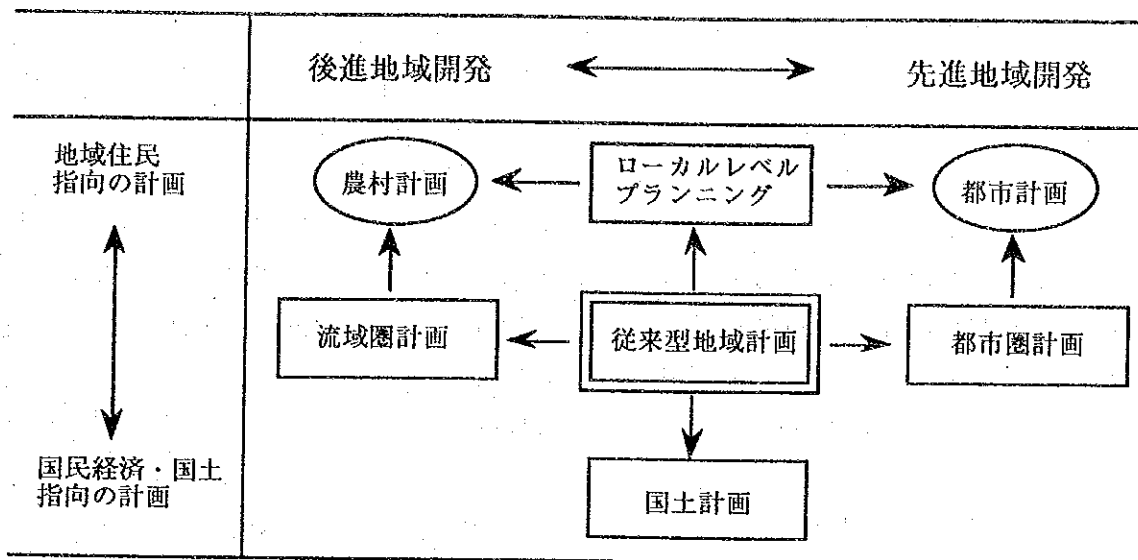
#### ②局地経済圏の開発

国民経済・国土の一体化は地域開発の長期的重要テーマである一方、実際にはそれを許さない状況にある国々、また国内的一体化に必ずしもこだわらない方が有利な地域も多く存在する。前者については、とくに国内のインフラ網や市場経済システムがまだ極度に未発達な最貧国ないし市場経済移行国に多い。また後者については国際経済のボーダーレス化に伴い、首都から離れた地域が独自に隣接諸国等と対外経済関係を形成しつつある国々（その多くはボーダーレス化以前からの伝統的な国境貿易にベースをおく）に多い。

こうした地域の場合は、必ずしも国民経済・国土との関係のみにおいて地域を捉えるのではなく、国境を越えてその地域が有する地理的・資源的優位性を最大化し、それを踏まえた地域経済の一体化を図ることが地域開発の主要課題となる。

### (4) 地域開発計画の将来方向

以上のように地域開発及び地域計画の概念整理を行なうと、地域開発計画の将来方向は下図のように展望することができよう。



すなわち、従来型地域計画は、①極めて広範に総合し、②当該地域の特色が不明確のまま、③国民経済指向・国土指向の両方で追求され、④ハード型（インフラ）・ソフト型の両方で追求される、特徴を持つといえるが、今後は上図に従って、次のように分解していくと考えられる。

### 1. 国土計画型

地域開発（従来型）の全国版とも言えるものである。従来型経済計画の欠点（立地面が弱い、短期中心で長期が弱い、タテワリでヨコの関係が少ない）を解決することが主眼とされる。LLDCでのニーズが大きい。ASEAN諸国等はこのレベルをすでに卒業している

### 2. テーマ・スペシフィック型

広範な総合から重点テーマ型の地域開発へ特化していく変化である。重点テーマの例は次のようなものが考えられる。

#### ①都市圏型 [先進地域開発]

工業開発

都市圏インフラ統合整備

環境保全（公害対策）

#### ②流域圏型 [後進地域開発]

河川管理

水資源総合開発

電力、鉱山開発

戦略インフラ整備

農業多角化

自然資源管理

### 3. ローカル・レベル・プランニング型

結果としての計画そのものよりもプロセスとしての地域開発を追求する方向である。地域開発の主要な目的は地域開発マネジメント・システムの強化におかれる。具体的には以下のようなテーマが主眼となろう。

地方行財政強化

参加方式の導入

女性の役割の拡大・強化

地方ビジネス振興

これらのテーマはいわゆるソフトに属するもので、従来の地域開発計画では全く取扱われないか、取上げられても周縁的な扱いしか受けなかったものである。プロセスに力点を置く結果、当然ながら実施に関与する人間の能力、意欲、創造力などが成否を左右する決定的な要因となってくる。この型ではNGOの参画が自然であるとともに、進取的、斬新な発想をする首長のもとで大きな実績をあげた例があるのはそのためである。（例えば一村一品運動を提唱した大分県の平松知事、創意あふれる諸事業によって市民生活を目ざましく改善したブラジル、クリチバ市のラーナー市長。）

以上の3つの型は、従来全く存在しなかったわけでは決してない。これまでの地域開発計画の中でも、濃淡はあれ、何らかの取組が指向されていたものである。ただ、開発調査のスキームの枠内で考えた場合、「総合」の名のもとにこれらの方向をすべて同時に追求することには無理がある。従って、今後の地域開発計画のあり方を、開発調査のスキーム内で考えると、スコープに何らかのめりはりをつけることがどうしても必要であろう。上にあげた3つの型は、そのスコープ特化の可能な方向を示すものである。

上に見た地域計画の将来方向は、地域開発に対する協力のあり方にも影響を及ぼす。特に、「計画」を「開発」へと実現していく過程（計画のいわゆる「フォロー」）に対してどう協力すべきかの点で示唆するところは次のとおりである。

まず、従来のフォローは極めて限定されたものである。JICA開発調査案件として

は、開発に必要な資金供与に関して何らのコミットもできないという限界もあり、従来は地域計画を作成すればそれで任務は完了とすることが普通であった。しかし、そのような限界の中ではありながら、地域開発セミナーの開催（相手国内での合意形成への一助、計画内容の広範な周知）や計画でとり上げたプロジェクトについてのF/Sの実施、さらにはOECF案件としての継続に側面から力を貸すことが行われてきている。

上述の新しい方向に対応するには、JICAとしては従来のフォローの方法を強化するのがまずは基本である。しかし、それが十分に機能しそうもないとすれば、それはひとりJICAの問題というより、日本の技術協力全般の体制の弱さの問題であろう。例えば次のような障害が直ちに指摘できる。

- ・迅速・的確な対応の難しさ

案件推進に要する諸手続き（年次協議など）に時間がかかる一方、計画調査に関わったコンサルタントが終了後もフォローできる制度がなく、的確な対応がとれない。

- ・現地政府機関（JICA事務所等）の役割の小ささ

案件にかかる決定のほとんどが東京でなされる現状にあっては、現地で柔軟に対応、フォローしていくことは極めて難しい。

- ・他援助機関（OECF等）との提携の不足

近年、この面での改善は進みつつあるが、JICA/OECFの分離が持つ困難さは完全には払拭されていない。

このような困難を少しでも克服するには、全く新しいタイプのフォローの方法を考えてみる必要があるであろう。一例としてあげられるのは、プロジェクト方式技術協力のスキームを地域開発計画に適用する方法である。これによれば計画づくり自体の充実が図れると同時に、計画策定後のフォローを充実させることができる。プロ技協案件は5年間が通常の実施期間であり、開発調査に比べて腰を据えた計画づくり（及びその技術移転）とその後のフォローができると思われる。このスキームによって地域計画づくりを進める利点は多いが、次の3点が主なものである。

### 1. 技術移転の効率化

開発調査そのものも、計画づくりの技術移転を一つの目的に掲げているが、実効をあげるのはなかなか困難である。このプロ技協方式では、現地でカウンターパート研修が十分にできるので、計画能力強化の実効があがり易い。

### 2. 基礎的調査の実施

開発調査では新規に基礎的調査を実施する余裕はなく、既存資料に全面的に依存せざるを得ないのが普通であるが、こういう資料では明らかにならない重要な側面が多い。例えば、次のようなものである。

- 土地所有関係
- 小規模農業の実態
- 農家経済
- 農産品流通の実態
- 信用供与制度
- 制度（流通など）、組織（農協など）の仕組み
- 地方税制度と地方財政実態

このようなテーマについて本格的基礎調査が実施できれば、その成果を活かして計画内容を充実させられる。CIDAを初め、多くの援助機関が実施している研究協力のタイプである。

### 3. キャンペーンの展開

計画策定の段階、あるいは策定後のフォローの一環として計画のキャンペーンを展開できる。具体的には

- セミナー、ワークショップ
- デモ・プロジェクト

といった手法を使う。いずれも開発調査スキームでは実現に制約があり、十分に展開するにはプロ技協スキームの方が適当である。

本調査においては従来 of フォローの方法を強化することを前提として論をすすめる。新しいプロ技協方式による地域開発計画づくりを実施するにはJICAの取り組み体制も新しくせねばならないが、将来の方向としては一考に値すると思われる。



---

### 第3章 地域総合開発計画と最近の開発課題

---



### 3-1. 他の援助機関との比較によるJICAの地域開発総合計画の特徴

本章に於ては、JICAが実施する地域総合開発計画の特徴を、他の援助機関との比較の上で明らかにし、次いで地域総合開発計画策定に際して配慮すべき新しい開発課題について取り扱う。他の援助機関による地域開発計画策定の経験に関しては第5章（「日本以外の援助機関による地域開発計画調査例の特徴と傾向」）において詳述しているので、ここでは、第5章の記述をベースとして、まず各援助機関が採用している地域開発の概念に注目して、略述する。

USAIDは、他の援助国・機関と同様に1960年代末より地域開発プロジェクトの実施を開始し、主として1970年代において、農村を対象とした100件を越える「総合農村開発プロジェクト（Integrated Rural Development Project）」を実施した。この総合農村開発の概念の構築のためには、USAIDは次の前提条件が重要であるとしている。

①開発の制約要因は複合的かつ多面的であるため、それらを孤立的に捉えることは出来ないこと、②最も恵まれない住民への社会的投資が重視されるべきであること、③最も恵まれない住民の基本的ニーズを満たすための社会プログラムが必要であること、④長期的な持続的成長を確保するためには、地域住民の参加が不可欠であること。そして総合農村開発計画は、これらの前提条件を勘案しつつ作成され、対象住民のグラスルート参加を得つつ多部門にわたる開発活動を結合して行くことが期待されている。そして、USAIDによるその評価結果は、総合農村開発プロジェクトの概念・戦略はけっして誤ったものではなく、むしろその実施方法に問題があったとしている。実施方法における最大の課題としては、関連機関が非常に多く複雑すぎて、調整がうまく行かなかったことが指摘されている。現在、USAIDは総合農村開発計画策定に関しては協力を実施していない。

世界銀行における地域開発プロジェクトの概念は、1970年代に農村開発に関するセクター・ポリシー・ペーパーのなかに示されている。これによれば、農村の貧困層を対象とした適切な社会的経済的インフラストラクチャの整備を農村開発プロジェクトに統合して行く努力が必要であるという形で示されている。ここでは総合的農村開発に関しての明確な定義はないが、バングラデシュのComilla ProjectやメキシコのPIDER Programが「総合的／統合的（integrated）」概念のよい例であると世界銀行は述べている。世界銀行によるその評価結果については、プロジェクト実施の課題として種々の要因があると分析しているが、とりわけ運営・制度面の制約を最大のものとして挙げている。このようなことから現在世界銀行では、総合的農村開発

プロジェクトは実施せずセクター中心のプロジェクトを実施している。

ドイツのGTZでは、地域開発の目的を1984年に発表した「地域農村開発のための運営原則 (Regional Rural Development (RRD): Guiding Principles)」に「より貧困なグループを含む一定地域住民の一般層が、入手可能な資源を利用できるなどの状況に到達することを助けることによって、持続的な貧困の克服に貢献すること」としており、さらに、そのための原則として、貧困対応指向、ターゲット・グループ指向、参加、持続性の4つを挙げている。ここでは一定の農村におけるコミュニティーが対象とされている。1991年7月に作成されたRRD Updateによれば、マルチセクターの農村開発計画に最近の開発課題を取り入れるためには、上の目的、原則は変更する必要がないものの、ターゲット・グループ指向をより強める必要があるとしている。特に地域総合開発計画策定への協力については、「総合 (integrated)」の用語を用いることは適切ではないとしながらも、この分野での協力は理念的に有効性があるという理由から、現在もなお、実施の手法について種々な取り組み方の改善を行ないつつ取り組んでいるドイツでの最近の傾向が重要である。

アジア開発銀行は環境面を配慮した地域開発計画の重要性に鑑み、1988年10月に「環境を配慮した地域総合開発計画作成のためのガイドライン」を作成した。これは、1978年以降アジア地域において実施された8つの地域開発計画プロジェクト（うち同行が融資をしているのは7プロジェクト）について環境配慮がどの程度行なわれているかを分析し、その結果をガイドラインとして取りまとめたのである。この報告書は、地域開発計画作成について環境配慮面から見ている点で注目される。

従来、国際協力事業団の地域総合開発計画調査で採用され、徐々に確立されつつあるアプローチの特色は次の4点にまとめることができよう（より詳細な分析は「第4章 国際協力事業団による地域総合開発計画調査の特徴と傾向」を参照）。

- ① 国の開発課題、国民経済の方向性を計画の枠組とし、全国の開発における対象地域の相対的位置づけを重視する。従って、ここでは農村地域のみならず、都市地域も対象とされる。
- ② 物的計画と経済計画の統合化及び調整を重視する。従って、ここでは農業分野のみならず工業分野なども対象とされる。
- ③ プロジェクト・アイデンティフィケーション（とくに公共投資案件）に相当の重点がかけられ、事例によっては、総合計画作成はプロジェクト・アイデンティフィケーションの一手段とみなされている場合もある。

- ④ 15～20年先の目標年次を定めた将来計画の作成を重視する。従って長期投資のための当面のアクションとしての短期計画（例えばフィービリティ調査の提案）は数多くあるものの、現在の問題点から出発した短中期開発スケジュールの提案には相対的に小さい重点が置かれてきた。

地域開発計画の特徴を対象地域の面積から見ると、JICA調査の最大のものはインドネシア国北スマトラの26.4万平方kmで、日本の国土面積の実に3/4である。このような面積を対象とするためJICA調査では団員数、M/Mが通常大きく、調査団員の専門性も極めて多岐にわたっている。JICA調査が対象とする地域の面積は、上述の調査の特徴からして、一般的に極めて広範囲になりやすく、この点で農村地域のみないし農村のコミュニティーを対象とするため比較的小さい範囲を取り扱う（例えば第5章で取り上げたドイツのGTZの例では、プロジェクト対象地域面積は370～600平方km）他の援助国・機関の地域開発計画と異なっていると言えよう。

JICAの地域総合開発計画の特徴をより一層明らかにするには、最近の地域開発課題の方向性との関連についての検討が必要である。次節においては、これらのことも勘案しつつ最近注目されている開発課題と地域開発計画の関連について考察を行なうこととする。

### 3-2. 地域開発課題の最近の動向と地域総合開発計画

最近、途上国援助の重要課題として取り上げられ検討されている貧困、参加型開発、WID、環境などのいわゆる「新しい開発課題」と呼ばれるものは、古くて新しい課題である。貧困、参加型開発に関してはすでに前節で見たように1970年代において農村開発の重要な概念を形成していた。これらの課題はそれぞれが個別に関係なく存在するのではなく、密接に関連して存在するものである。例えば「参加型開発（Participatory Development）」を例にとってみると、これは下に示すように他の開発課題即ち貧困、WID、環境等と密接に関連しており、さらに、制度的開発、「よい統治」のあり方、等普遍的な開発課題についての配慮も必要としていることがわかる。

参加型開発についての国連社会開発調査研究所（UNRISD）による定義は、「従来統制力の行使と言う面では除外されてきた人々のグループ及び活動が、一定の社会的条件下において、資源並びに規制的な制度に対して統制力を増大させるための組織的努力」である。この定義は技術的経済的配慮を越え、既に政治の領域に入り込んでいる。参加型開発は本質的にこのような側面を持っていると言える。

DACはこれまでに参加型開発について検討を行っており、その結果によれば参加型開発は次ぎのような側面を持つ、としている。（OECD, Development Cooperation; 1991 Report）

- ・ 貧困層を含む大衆に対し教育、研修、保健等の面に於いて十分で、効果的かつ持続的なサービス提供プログラムを優先的に実施し、これらサービスの選定、管理並びに資金の賦与の面で幅広い参加を実現させること。
- ・ ダイナミックな民間部門を育成するための諸条件を促進し、個人とコミュニティをベースとしたイニシアティブ、民間企業並びにマーケット・システムを強化し、生産財への幅広いアクセスを確保すること。
- ・ 政策的環境を整備しマイクロ企業及びインフォーマル・セクターへの必要な支援を行なうこと。
- ・ 中央政府の役割と地方政府及びNGOのより大きな役割との間に適切な境界線を設定すること。
- ・ 適切な機関を通じ、ユーザーを援助プロジェクトの設計と実施に結び付けること。
- ・ 政策決定者、生産者並びに基本的ケアの提供者としての婦人の、開発過程における積極的な参加を可能にすること。
- ・ 途上国における中央・地方レベルで「良い政府」につながる制度面・政策面・実戦面での強化を支援すること。
- ・ 効果的かつアクセス可能な法律制度とすることを含む人権を尊重すること
- ・ 汚職に対する戦いを強化すること。

DACは、これらを取りまとめ、参加型開発概念の主要コンポーネントは、①効果的な経済政策、②主要なサービスへのアクセス、③政策決定への幅広い参加、④婦人の役割の強化、⑤援助の「より政府的色彩の少ない」チャンネルの一層の利用、⑥NGOの養成、⑦法律的民主的制度強化への協力、であるとしている。そして、「参加型開発」は今後も引き続きDACが取り組むべき中心的テーマである、と結論付けている。

上に見て来たような最近の地域開発課題を、従来の開発課題に加えて、地域総合開発計画の策定過程に取り込むには、その概念と定義は具体的な作業につなげやすいものとする必要がある。そのためには、上に示したDACの取り組み方は、一つの例として参考になるものである。これらを参考にしつつ最近の地域開発課題に対応した新しいアプローチへの留意点を考察すると次の諸点がとりあえず指摘できよう。

- ①地域住民の個別ニーズをいかに吸い上げ、住民の開発意欲を高めるようなプロジェクトないし開発プロセスをいかに提案していくか。
- ②制度・組織面における現状分析の方法、焦点の絞り方、物的・経済的側面における提案との関係、提案方法等はいかにあるべきか。
- ③ローカル・レベルでのプログラムの作成方法、中央レベルのプログラム・プロジェクトとの関係、プログラムの実施体制、モニタリング、維持運営体制等に関する提案方法はいかにあるべきか。
- ④開発プログラム及び個別プロジェクトにおけるフェージングやプロジェクトの優先順位づけの過程において将来目標、外的条件の変化をどのように組み込むべきか。

しかしながら、我が国が実施する地域総合開発計画調査は、プロジェクトの計画段階のみを対象とするものであり、計画段階のみならず実施段階も対象とする他のドナー（例えばアメリカ、ドイツ）とは別の次元の課題を含んでいるので、それらの経験を直接的に適用することは比較的困難である。本標準要領が対象とする上の諸点の地域開発計画調査標準要領への具体的な取り込みは、以下の第III部に於て示されている。

1. The first part of the text discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the text focuses on the role of the management team in setting clear goals and objectives for the organization. It highlights that effective communication and collaboration are essential for the successful implementation of these goals.

3. The third part of the text addresses the need for regular monitoring and evaluation of the organization's performance. It suggests that this process should be ongoing and involve all levels of the organization to ensure that any deviations from the plan are identified and corrected promptly.

4. The fourth part of the text discusses the importance of maintaining a strong relationship with stakeholders, including customers, suppliers, and the community. It emphasizes that this relationship is vital for the organization's long-term success and sustainability.

5. The fifth part of the text focuses on the role of the organization's culture in shaping its behavior and performance. It suggests that a positive and inclusive culture can lead to higher employee morale and productivity, which in turn contributes to the organization's overall success.

6. The sixth part of the text discusses the importance of staying up-to-date with the latest trends and technologies in the industry. It suggests that the organization should invest in research and development to ensure that it remains competitive and innovative in the market.

7. The seventh part of the text focuses on the role of the organization's leadership in driving change and innovation. It emphasizes that effective leaders should be able to inspire and motivate their teams to achieve their full potential.



## 第II部

### 地域総合開発の事例分析



---

## 第4章 国際協力事業団による地域総合開発計画調査の特徴と傾向

---



#### 4-1. 地域総合開発計画調査の概要

事業団の技術サービス分類によれば地域総合開発計画調査は、以下のように位置付けられている。

表4-1 技術サービス分類と地域総合開発計画

大分類	中分類	小分類	コード番号
01 計画・行政	02 総合地域開発	01 総合地域開発	010201
		99 その他	010299

また、この中分類の分類基準は、「複数国間または一国内の特定地域全体を対象とした複数分野にわたる開発計画。ただし、対象が明確に特定分野に限定されるものは各分野に区分する」と規定されている。しかし、これまで複数国間の特定地域を対象とした複数分野にわたる開発計画調査は行われてこなかった。よって、ここで扱う地域総合開発計画調査とは、「一国内の特定地域全体を対象とした複数分野にわたる開発計画」となる。

これまでに終了、または、現在実施中の地域総合開発計画調査は21件ある。それらの名称をS/Wの縮結された順に並べると以下のとおりである。

- ①インドネシア国東部ジャワ州総合開発計画調査（1975年）
- ②インドネシア国中部ジャワ州総合開発計画調査（1976年）
- ③インドネシア国東部ジャワ州南部沿岸地域開発計画調査（1978年）
- ④ヨルダン国北部地域総合開発計画調査（1978年）
- ⑤ブラジル国三州開発計画調査（1978年）
- ⑥エジプト国南部地域総合開発計画調査（1978年）
- ⑦フィリピン国ボホール州総合開発計画調査（1978年）
- ⑧ブラジル国大カラジャス地域総合開発計画調査（1982年）
- ⑨マレーシア国トレガンヌ南部地域総合開発計画調査（1982年）
- ⑩タイ国南タイ北部地域総合開発計画調査（1982年）
- ⑪タイ国ラムチャバン臨海部開発計画調査（1983年）
- ⑫エジプト国スエズ湾臨海部開発計画調査（1984年）
- ⑬ケニア国ヴィクトリア湖周辺地域総合開発計画調査（1985年）
- ⑭アルゼンティン国経済開発調査（1985年）
- ⑮中国海南島総合開発計画調査（1985年）
- ⑯ヨルダン国カラク地域総合開発計画調査（1985年）
- ⑰タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査（1988年）
- ⑱インドネシア国北部スマトラ地域総合開発計画調査（1988年）
- ⑲フィリピン国カラパルソン地域総合開発計画調査（1989年）
- ⑳インドネシア国南部スマトラ地域総合開発計画調査（1991年）
- ㉑タイ国東北タイ南部・東タイ北部地域総合開発計画調査（1991年）

調査が終了せず中止となったものには

フィリピン国コタバト河下流域開発計画調査（1980～81年度）

ヴェネズエラ国パレンシア湖開発計画調査（1981～82年度）

エジプト国紅海沿岸総合開発計画調査（1983～84年度）

の3案件がある。

中止とならなかった21案件の内、南部スマトラ、東北タイ・東タイの2案件は、1992年9月現在実施中である。

本報告書の第IV部にこれら21案件の概要（案件要約表）を示す。その概要のうち、「I. 調査の概要、II. 調査結果の概要、III. 調査結果の活用の概要」は「フォローアップ調査（開発調査実施済案件現状調査）報告書個別調査案件要約表」<sup>註</sup>からの転載である。また、それに加えて、事前調査の内容、カウンターパートとの関係、調査団の構成、調査の背景、対象地区の特徴、調査のステージング、提案プロジェクト・提言の形式・フォーマットについて事例ごとにとりまとめを行なった。

この21案件はその調査の内容によって、さらに以下の4つのカテゴリーに分けることが出来る。

- I: 都市・農村を含むある程度の大きさを持つ地域を対象として、多セクターにわたる開発計画の立案を目的とするもの。
- II: 国のマクロ経済開発計画を策定しようとするもの。対象は国全体であり、経済政策に関する計画立案が主体である。
- III: 港湾を中心とした比較的小さな地域を対象として、多セクターにわたる開発計画の立案を目的とするもの。港湾及び周辺地域の立地計画の側面が強く、都市計画に近い。
- IV: 調査対象地域において、重視すべきセクター（複数の場合もある）が比較的決っており、そのセクターを柱として波及効果を及ぼすために、地域総合開発計画を行うもの。また、重視するセクターのみについて計画立案する場合もある。

以上の4つのカテゴリーの内、最も一般的なのはI.であり、上述の21案件のうち17案件が該当する。II.に該当するものは、アルゼンティン国経済開発調査がある。III.に該当するものは、タイ国ラムチャバン臨海部開発計画調査とエジプト国スエズ湾臨海部開発計画調査、である。IV.に該当するものは、ブラジル国大カラジャス地域総合開発計画調査(農林水産業と鉱工業を重視)、である。

<sup>註</sup> 1991年3月、国際協力事業団 社会開発調査部発行（社調計/SC/91-037）

## 4-2. 地域総合開発計画調査の特徴と傾向

ここでは、上述の21案件のうち、I.に該当する17案件を対象として、事前調査報告書、最終報告書、フォローアップ調査報告書、等から得られる情報を基に、地域総合開発計画調査の特徴を見ることとする。

### (1) 調査名

一般に、「〇〇地域総合開発計画調査」（〇〇は地名）の名称が用いられている。地域名が特定の行政機構の名称を表している場合には、「地域」の語が抜けることが多い。その例としては、「フィリピン国ボホール州総合開発計画調査」、がある。

英語の名称は様々である。初期においては、"Java Regional Study, East Java"などの名称が使われてるが、1980年代中期以降は、"Integrated Regional Development Plan"の名称を用いることが一般的になってきている。その例として、"Integrated Regional Development Plan for the Northern Part of Sumatra"、"Integrated Regional Development Master Plan for the Lake Basin Development Area"（ヴィクトリア湖周辺地域総合開発計画調査）がある。

### (2) 調査の種類

調査の種類は、全てMPである。MP+F/Sに分類されているものは無いが、ほとんどの調査において、F/Sをすべき優先プロジェクトを選定している。また、優先プロジェクトについて、予備的調査、プレF/S等が行われている場合もある。

### (3) 相手国の担当機関

相手国の担当機関（カウンターパート）は、経済開発を担当している省庁がほとんどであり、セクターごとの調整を計るという意味でも望ましいことであろう。それに該当しないものは、以下のとおりである。

#### ①公共事業省等がカウンターパートとなるもの

インドネシアの5案件

公共事業省、公共事業・電力省

エジプト国南部

建設新都市省他

ヨルダン国カラク地域

都市地方環境省

フィリピン国カラバルソン地域

貿易工業省

#### ②地方政府がカウンターパートとなるもの

マレーシア国トレガンヌ南部地域

トレガンヌ州政府経済企画部

③既存の開発公社がカウンターパートとなるもの

ケニア国ヴィクトリア湖周辺地域                      ヴィクトリア湖周辺地域開発公社  
 (地域開発省の管轄下にある)

④暫定的な委員会がカウンターパートとなるもの

ブラジル国三州    三州委員会

(4) 受注コンサルタント

調査業務を受注したコンサルタントを表4-2に示す。受注件数とは、JVであっても1件として数え、JV換算受注件数とは、2社のJVで受注したものを0.5件として換算したものである。

表4-2. 調査業務の受注コンサルタント

コンサルタント名	受注件数	JV換算受注件数
(財)国際開発センター	11件	7.75件
(株)地域計画連合	2件	0.58件
日本工営(株)	7件	4.58件
(株)野村総合研究所	1件	0.25件
(株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル	5件	2.50件
(株)三菱総合研究所	2件	1.00件
(株)八千代エンジニアリング	1件	0.33件
合 計		17.00件

以上の受注状況及びその受注時期より、以下のような特徴を指摘できる。

①(財)国際開発センター (以下 IDCJ)、日本工営(株) (以下 日本工営)、(株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル (以下 PCI)、の三者が当該分野の調査を多く受注している。

②1975年の東部ジャワ州総合開発から3案件ほどは、IDCJのみの受注状態が続いたが、1978年のフィリピン国ボホール州以来、各コンサルタントの競合状態が続いている。

③近年の傾向として、PCI、IDCJが単独で受注することはない。特にPCIはこれまで、単独受注の経験がない。また、単独で地域総合開発計画調査を受注しているコンサルタントは、日本工営のみである。

④1982年のマレーシア国トレガンヌ南部以来、三菱総研、野村総研等の金融・証



券系シンクタンクの受注が見られない。

(5) 調査団 (団員数、人・月、団員構成)

表4-3に案件の団員数と人・月 (以下 M/M) を示す。

表4-3. 地域総合開発計画調査の団員数とM/M

調査の名称	年	団員数	M/M
①インドネシア国東部ジャワ州総合開発計画調査	1975	8	24.6
②インドネシア国中部ジャワ州総合開発計画調査	1976	9	34.8
③インドネシア国東部ジャワ州南部沿岸地域開発計画調査	1978	15	47.0
④ヨルダン国北部地域総合開発計画調査	1978	24	89.8
⑤フィリピン国ボホール州総合開発計画調査	1978	14	—
⑥エジプト国南部地域総合開発計画調査	1978	20	61.0
⑦ブラジル国三州開発計画調査	1978	11	44.8
⑧マレーシア国トレガンヌ南部地域総合開発計画調査	1982	22	—
⑩タイ国南タイ北部地域総合開発計画調査	1982	26	157.1
⑬ケニア国ヴィクトリア湖周辺地域総合開発計画調査	1985	19	96.9
⑭中国海南島総合開発計画調査	1985	22	153.4
⑮ヨルダン国カラク地域総合開発計画調査	1985	15	74.4
⑰タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査	1988	19	113.8
⑱インドネシア国北部スマトラ地域総合開発計画調査	1988	18	130.7
⑲フィリピン国カラバールソン地域総合開発計画調査	1989	—	—
⑳インドネシア国南部スマトラ地域総合開発計画調査	1991	—	—
㉑タイ国東北タイ南部・東タイ北部地域総合開発計画調査	1991	—	—

団員数は、当初10人以下であったが、近年は20人前後で推移している。特に多いのは、南タイ北部の26人である。これは他の調査に比して、幾つかの分野を詳細に調査する必要上、団員が増加したものと考えられる。具体的には、都市開発分野の2人(都市開発計画、都市インフラストラクチャー整備計画)、工業分野の3人(工業経済立地計画、鉱工業開発計画、工業地区計画)、港湾分野の3人(港湾計画、港湾立地条件分析、港湾配置計画)があげられる。

団員のM/Mについては、1982年のトレガンヌ南部以来、130~160M/Mを要する調査が一般的である。多セクターの調査団員を必要とする性格上、M/Mは団員数とも密接な関わりがあると考えられる。

団員の構成については、多くが業務指示書の指示を基本とするものであり、コンサルタントが調査期間と共にプロポーザル提出時に最も配慮するところである。したがって、一般化することは極めて困難であるが、大体の傾向を示すと以下のようになる。

総括、地域計画(総括と兼任の場合も多い)にマクロ経済、財政などの分野が加わって、調査全体をみるように計画されている。自然資源系の担当分野には、農業、水資源、水産、畜産、林業、土地利用、環境などがあり、インフラ系の担当分野には、交通、都市開発、通信、港湾、エネルギー、観光などがある。ソフト系の担当分野としては、工業開発計画、人的資源開発、社会開発、などがある。これらの担

当分野名は、最終報告書の構成とも大きな関わりを有している。

## (6) 対象地域の特徴

対象地域の面積と人口を表4-4に示す

表4-4 対象地域の面積と人口

調査の名称	年	面積(平方km)	人口(千人)
①インドネシア国東部ジャワ州総合開発計画調査	1975	47,922	26,383
②インドネシア国中部ジャワ州総合開発計画調査	1976	34,206	24,000
③インドネシア国東部ジャワ州南部沿岸地域開発計画調査	1978	8,310	5,600
④ヨルダン国北部地域総合開発計画調査	1978	3,000	600
⑤フィリピン国ボホール州総合開発計画調査	1978	4,120	760
⑥エジプト国南部地域総合開発計画調査	1978	36,000	200
⑦ブラジル国三州開発計画調査	1978	500,000	5,220
⑧マレーシア国トレガンヌ南部地域総合開発計画調査	1982	5,370	160
⑩タイ国南タイ北部地域総合開発計画調査	1982	22,300	1,100
⑬ケニア国ヴィクトリア湖周辺地域総合開発計画調査	1985	47,709	8,100
⑭中国海南島総合開発計画調査	1985	33,900	5,980
⑮ヨルダン国カラク地域総合開発計画調査	1985	8,100	270
⑰タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査	1988	16,600	2,700
⑱インドネシア国北部スマトラ地域総合開発計画調査	1988	264,000	20,000
⑲フィリピン国カラバールソン地域総合開発計画調査	1989	16,229	6,349
㉑インドネシア国南部スマトラ地域総合開発計画調査	1991	201,100	13,960
㉒タイ国東北タイ南部・東タイ北部地域総合開発計画調査	1991	89,000	10,300

### ①面積

対象地域の面積は、調査の内容に大きな影響を与えている。最大のものは、インドネシア国北スマトラの26.4万平方km（日本の国土面積の3/4）である。こうした広大な面積を対象とした場合には、計画の提案プロジェクトの内容についても、面的な広がりを持つというよりは、全体を貫く各ネットワーク計画と開発軸となる拠点（IDEP, Integrated Development Programme）作りというアプローチが取られている。

逆に、対象面積が小さいものは、ヨルダン国北部地域の3,000平方km、フィリピン国ボホール州の4,120平方kmである。前者の場合、ヨルダン国自体は97,740平方kmの面積しかなく、しかも国土の大部分が砂漠であるため、経済活動の行なわれている地域が西部に限られていることが影響していると考えられる。この北部地域は、都市イルビドの影響圏にある。後者の場合は、本調査の前に既に他のF/S（「ボホール州農業総合開発計画」）を行っていたこともあり、例外的なケースであるとも言える。

### ②人口

対象人口は、その対象地域のGRPと同じく、地域の経済規模を知る上で重要な指標である。対象人口が最大のものは、東部ジャワの2,600万人、中部ジャワの2,400万人である。近年のものでは、北部スマトラの2,000万人が大きい。これらはいずれも

インドネシアの調査である。前二者は、それぞれ、人口密度550人/平方km、700人/平方kmであり、ジャワ島自体が世界的にも人口稠密な地域である。また、北部スマトラは、そもそも対象面積が大きいことが影響しており、人口密度自体は76人/平方kmと小さい。

逆に、人口の少ないものは、トレガンヌ州南部地域の16万人である。これは、対象地域が半島マレーシアの中でも遅れた地域であること、核となる強力な都市圏がないこと（対象地域内の最大の都市人口は3.6万人）によると考えられる。

### ③地理的特徴

対象地域の地理的特徴は、乾燥地域から湿潤地域まで極めて多様である。しかし、分析対象の17調査の中で首都が計画対象地域に入っていないことから、著しい成長が見られる地域（例えば首都圏）のさらなる発展を期するよりは、国内の地域間格差是正のために地域開発を要請してくることが理解でき、その上で以下のような対象地域の特徴を指摘しうる。

- (a) 自然資源に恵まれ開発のポテンシャルはあるが、国土の中では相対的に遅れていると見なされ、人口流出の続いている地域。
- (b) 飢餓等の極端な貧困下にあるわけではないが、国全体の経済成長の影で、所得格差が広がりつつある地域。
- (c) 沿海部にあり、港湾の設置によって経済的な活性化を計りうる地域。
- (d) 河川流域などの自然地理による区分よりも、特定の行政区分による地域。ただし、既存の州、県などの行政区分を幾つかまとめた地域であることが多い。

### (7) ステージング

ステージングに関しては、各調査計画によって用語の相違等があるものの、以下のようなものが最も一般的である。

#### 第1ステージ

現状把握（国・地域の開発現況把握とその将来動向、発展の制約条件の把握）

#### 第2ステージ

マスタープランの策定（開発目標の設定、それを達成するための開発シナリオや開発代替案の提示・選択、セクター別計画の策定とその調整、個別プロジェクトのパッケージ化）

#### 第3ステージ

プロジェクト、プログラムの作成（各プログラム、プロジェクトの概要計画、それらのロングリスト化、優先プロジェクトの選定、実施時期計画、費用見積り）

調査のスコープにより、多少の粗密の差がある。プロジェクト・アイデンティフィケーションの意味が強ければ、第3ステージの比重が大きくなり、F/Sの前段階としての色彩が強くなる。逆に、マスタープランの見直しも含めた権限をプロジェクト実施機関に托そうという場合に、第3ステージの優先プロジェクトは一つの選択枝としての意味合いが強くなる。

#### (8) 目標年次

目標年次は、調査時点から約20年後とすることが多い。提言の形式にもよるが、優先プロジェクトは、約5年後を目標年次とすることが多い。

#### (9) 開発目標

対象とした事例には以下の2ケースがあった。

①一人当たりGDPなどのマクロ経済指標、人口増加率等の明確な数値目標を有するケース

こうした目標は、当該国の国家レベルでの経済開発目標値等を、対象地域にあてはめる場合が多い。その際には、対象地域が国の中でも比較的開発の遅れている場合、国の平均GDP成長率以上の地域GDP成長率を設定することになる。また、人口増加率についても、人口流出の続いている地域を人口増加に転化するために、人口増加率が負から正になる時点を示している場合もある。

②経済的成長の達成、社会的公平の確保、雇用機会の創出等を目標とするケース

これらの目標は、国家開発目標を地域の実情に合わせて調整している場合が多い。経済的成長の達成を掲げると同時に、所得階層間格差の是正のために社会的公平、公正等の目標によって、貧困層への配慮を行っている。また、農業からの余剰人口を地域内において如何に吸収するかが大きな課題となっている場合には、雇用機会の創出等が入ることが多い。

これらのやや抽象的な目標を掲げた時には、それらをさらにブレイクダウンして、開発フレームワーク、開発代替案として、具体的な数値で開発ゴールを示す場合が多い。

#### (10) 開発シナリオ

設定した目標を達成させるための、具体的なルートを示すのが開発シナリオである。シナリオという言葉を用いず、多少ニュアンスは異なるが、フレームワーク、代替案等の名称も用いられている。目標をブレイクダウンさせていくと同時に、幾

つかの代替案を示して、最適なものを選択して開発シナリオとする場合が多い。この段階で、経済目標のみではなく、空間フレーム、計画フレーム等の問題も十分に考慮されている。

代替案は3案程度が設定され、各セクターからも検討が加えられている。折衷的な案が選択されることが多い。

#### (11) 優先付けの特徴

優先付けは、開発目標に照らして、緊急度の高いもの、リハビリなどの案件が選択されることが多い。優先付けを客観化するために、計量化した例としては、インドネシア国東部ジャワ州南部沿岸地域、フィリピン国カラバールソン地域、インドネシア国北スマトラがある。

#### (12) 提案形式の特徴

多くの調査において、提案プロジェクト、プログラムの実施時期を明示している。幾つかの個別プロジェクトを集めてプロジェクト・パッケージとして複合的効果を狙ったものも多い。また、インドネシア国北スマトラでは、地域を幾つかの小地区に分け、その小地区に対して部門別プロジェクトに焦点を合わせてプロジェクトを形成し、IDEP(Integrated Development Programme)として提案した。

#### (13) 実施体制への提言

各プロジェクト、プログラムは、セクターごとの観点のみから実施した場合に、「地域総合」としての視点が失われてしまう。よって、多くの調査では、地域開発を運営する常設機関の設置を提言している。また、知事の下に非常設の「開発調整審議会」の設置を提言したものもある。

#### (14) 報告書構成

報告書の構成は、団員の構成とも大きな関連を持っており、一人がセクター報告を一冊担当するようになっている形式のものが多い。

要約、マスタープラン報告書、を各1冊とし、その後に、各セクターの報告を並列して並べる形の体裁をとるものが多い。



---

## 第5章 日本以外の援助機関による地域開発計画調査例の特徴と傾向

---





本章ではUSAID、世界銀行、UNDP、GTZによる地域開発の事例を分析する。

### 5-1. USAIDによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向

#### (1) 実績と特徴

USAIDは、他の援助国・機関と同様に1960年代末より地域開発プロジェクトの実施を開始し、総合農村開発プロジェクト (Integrated Rural Development Project -IRDP) として主に1970年代において、アフリカ30件、アジア27件、中南米37件、中近東12件、合計106件を実施した (表5-1参照)。

表5-1 総合農村開発プロジェクトの実績

対象地域	開始年			合計
	1960-69	1970-79	1980-	
アフリカ	2	20	8	30
アジア	* 3	15	9	27
中南米	2	25	10	37
中近東	** 1	9	2	12
合計	8	69	29	106

注：\* 1954年開始1件を含む  
 \*\* 1959年開始  
 \*\*\* 中南米にはカリブ地域を含む

このIRDPの概念を構築するためには、USAIDは次のような4つの前提条件が極めて重要であると説明している。

- ① 開発の制約要因は複合的かつ多面的である (constraints to development are multiple and multi-dimensional) ため、それらを孤立的に捉えることは出来ない。
- ② 最も恵まれない住民への社会的投資 (social investment to the most disadvantaged populations) は重視されるべきである。なぜならば、開発における人的要因 (human elements) は極めて重要だからである。
- ③ 最も恵まれない住民の基本的ニーズ (basic needs) を満たすための社会プログラムが必要である。なぜならば経済成長の恩恵は、それを最も必要とする国民層に必然的に行き届くものではない (do not necessarily trickle down) からである。
- ④ 長期的な持続的成長を確保するためには、地域住民の参加 (participation of the local population) が不可欠である。

そしてIRDPは、これらの前提条件を勘案しつつ作成され、対象住民のグラスルート参加 (grassroots participation of the target populations) を得つつ多部門にわたる開発活動を結合して行くことが期待されている、とUSAIDは説明している。

## (2) 評価

前項のIRDPに対し、これまでに9カ国9件についての評価レポートが、USAIDの情報・開発評価センター(CDIE)よりプロジェクト・インパクト評価レポートのシリーズの一環として発表されている。そしてこれらの評価を取りまとめ分析を加えた形でつぎのレポートが発表されている。

・ Kurishna Kumar, A.I.D.'s Experience with Integrated Rural Development Projects ---  
A.I.D. Program Evaluation Report No.19, July 1987

このレポートによれば、IRDPについての困難性は、その戦略が誤っていたと解釈されるべきではなく、前項の4つの前提よりなる戦略とそれを実施するためのプロジェクトとは峻別されるべきものであるとしている。そしてこれらの前提条件の有効性は評価の結果からしても、何ら問題となるところはない。ただし、総合農村開発戦略はその実施方法に以下の2つのアプローチ法があり、その①は、歴史的に最も通常のアプローチで、多部門間かつ多くのコンポーネントを持つ大プロジェクトであり、総合的な性格を持ち、対象地域の開発課題への取り組みに単一の協調的な努力を行おうとするものである、その②は、包括的な計画の中で、いくつかの単一セクターないし単一活動よりなるプロジェクトをスタートしようとするものであり、これらプロジェクトは、独立して運営され、その調整も最小限に限定される、としている。

そして、これら2つのタイプのアプローチを比較して見たとき、第一のアプローチは運営が難しく、さらに克服不可能な調整問題に遭遇することとなる。これに反して第二のアプローチは先ず、運営しやすく、組織間の調整より発生する問題をミニマムに抑えることが出来るという利点がある、とのことである。第二のアプローチによれば単一プロジェクトの調整は最小限に限定されるが、果たしてそれでよいのであろうか。この点に関しては、このレポートは、多くの場合当初計画段階を除いて調整の必要はない、と述べている。総合的な農村開発戦略が必要とされる分野は、より広く考えられるべきであり、たとえば麻薬問題、国家的安全保障問題、遠隔地ないし飢饉地域の問題などが指摘できるであろう、とこのレポートは説明している。

今回の訪問においてヒアリングした結果によれば、USAIDがフィリピンにおいて実施したBICOL Integrated Rural Development (Phase I - III, 1978 - 85) は完全な失敗(big mistake)であったと、USAIDは評価している。その理由は、関連する機関が多

すぎて非常に複雑であり調整がうまく行かなかったため、である。

またUSAIDは、「不成功プロジェクト・プログラムの例」としてネパールにおける Rural Area Development Project -Rapti Zone (1980-85) の評価結果を公表している。その結論によれば、「このプロジェクトは、資源計画とその管理を継続的なベースで効果的に実施することを目的とする、地方並びに村落の能力の向上にはかなりの貢献はあったものの、極めて複雑かつ異質のものであり、問題地域において生産向上の水準（非現実的な目標であった）を達成出来なかった。したがってこのプロジェクトの終了を勧告する。Phase II を実施する場合は、institution-building を主とする地方開発プロジェクトとする。」としている。

## 5-2. 世界銀行による地域開発プロジェクトの特徴と傾向

### (1) 実績と特徴

世界銀行・IDAの1965-86年における貸付総額、農業部門の貸付額と件数、並びにそのうち農村開発関連プロジェクトの推移を表5-2に示す。これは大きく3つの時期に分けられる。第一の時期は1965-73年でありこの時期には世界銀行はまだ正式に貧困層を対象としたプロジェクトの実施を打ち出していなかった。第二の時期は1974-79年であり、この時期は1973年の年次総会で発表された農村開発戦略の方向で農村開発関連の融資が活発に行われた。第三の時期は1980-86年で農村開発関連の融資は引き続き行われているものの、1980年代半ばよりそれは減少の傾向にある。

表5-2 農村開発関連貸付の推移

	65-73年度	74-79年度	80-86年度	合計
貸付総額	17.4	42.3	97.5	157.2
うち農業部門	3.2 (219)	12.5 (446)	26.0 (497)	41.7 (1162)
うち農村開発	0.7 (76)	6.5 (251)	12.6 (247)	19.8 (605)
—地域開発	0.1 (19)	2.5 (109)	3.7 (99)	6.3 (221)
—灌 漑	0.4 (26)	2.2 (72)	5.3 (68)	7.9 (140)

注：(1) IBRDおよびIDAの合計

(2) 単位：10億米ドル

(3) カッコ内はプロジェクト数

世界銀行は1973年の総会決議にもとづき、1975年2月に農村開発に関するセクター・ポリシー・ペーパー (Rural Development Sector Policy Paper)を公表した。これは、基本的にプロジェクト融資のためのもので、「農村の貧困層を対象とした適切な社会的経済的インフラストラクチュアを整備するために、特別な努力が必要であり、そして、これらのコンポーネントは農村開発プロジェクトに統合されて行くことが重要である。」としている。このポリシー・ペーパーのなかには、総合的農村開発 (Integrated Rural Development) に関しての明確な定義はないが、バングラデシュの Comilla Project やメキシコのPIDER Program に統合／総合 (Integrated) のよい例が示されているという。

1970年代におけるこのような世界銀行の融資政策の変化は、1950年代のいわば飛び地的プロジェクト (enclave projects) から1970年代の総合的パッケージ・プロジェクト (integrated package projects) への転換であり、その変化の方向性は、①貧しく未開発な国に一層の視点が向けられてきたこと、②開発拠点理論 (trickle-down theory) から、より均衡的な成長への戦略的転換、③インフラの重視から、一層包括的なプログラムへの比重の転換、④プロジェクトの重視から、全てのセクターの重視への転換、であったと言える。

## (2) 評価

世界銀行の農村開発関連プロジェクトの評価は、業務評価局 (Operations Evaluation Department) によって行われ、以下の報告書が作成されている。

World Bank Experience with Rural Development 1965-1986, World Bank, October 16, 1987

この報告書は、1965-86年に世界銀行により融資が実施された農村開発プロジェクト574件のうちの184件を対象としている。そのうちの57件が地域開発プロジェクト (Area Development Projects) であった。

上の評価内容を分析したプロジェクト実施レビュー (Project Implementation Review -PIR) によれば、問題点は表5-3に見るように、運営・制度面の制約、財政上の問題、実施の遅延等が主要なものとして指摘されており、その発生の理由としては、つぎの諸点が指摘されている。

表5-3. プロジェクトの問題要因

	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	合計
運営・制度面の制約	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	17
財政上の問題			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	15
実施の遅延	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	15
支出の遅延	*		*	*	*	*	*					*	*	*	*	*	*	*	11
技術的問題					*		*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	10
政治的困難性				*	*		*		*	*		*	*				*	*	9
契約・スケジュール				*	*			*	*	*			*				*	*	8
事前準備の不足 <sup>a</sup>				*			*	*		*		*	*	*					7
政府コミットの欠如				*	*			*	*	*			*						6
効果発現の遅延							*		*	*		*	*				*		6
政策の不整合性												*		*	*	*			4
技術援助に係わる問題								*						*				*	3
研修に係わる問題									*	*									2
協調融資者の問題																*	*		2
土地取得の遅延																	*	*	2
レポーティングの問題								*	*										2
監督の不十分性															*		*		2
RDプロジェクトの定義									*										1
合計	3	2	3	8	8	4	8	8	8	7	5	8	10	5	8	7	10	9	122

注：a.ここで問題とされたプロジェクトは、途上国政府のコミットできる程度の評価が不十分であったもの、制度的能力の評価が不十分であったもの、アプレーザル段階でプロジェクトのコンセプトに欠陥が見られたもの、準備過程に遅延が見られたものである。

- ①1974年以降、農村開発プロジェクトのために多額の資金が利用可能となったにも関わらず、適切に発達した概念が存在しなかった。
- ②マクロ経済的フレームワークの諸条件が悪く、多くの場合プロジェクトの発掘段階からこの点には注意が払われなかった。
- ③世界銀行の計画手法は、経験から短時間で教訓を学び、プロジェクトを個々の状況に柔軟に適合させるためには厳密すぎる。
- ④貧困層を対象とする農村開発プロジェクトに対応した、世界銀行職員の訓練と向上に失敗した。

このような経験を踏まえて、同報告書発議の諸点を以下の勧告として示している。

- ①長期的には制度的整備を推進する、②人的資源開発を重視する、③国レベルでの調査能力を強化する、④融資の配分に際してはマクロ経済的及びマクロ政治的なフレームワーク条件を一層重視する。

今回の訪問においてヒアリングした結果によれば、世界銀行は現在地域総合開発計画プロジェクトを行っていない。その理由は、①マルチセクターの調整は失敗すると思われていること、②セクター面でのプロジェクトに集中したいこと、③地域計画はバンカビリティがない、等のためであるとしている。また世界銀行は地域

についての定まった概念がなく、タイにおいては現在次のようなセクター中心のプロジェクトがおこなわれている。

- ・ Eastern Seaboard Development Project --- 工業分散プロジェクト
- ・ North-Eastern Region Rural Development Project --- 農業中心のマルチセクター・プロジェクト

また、中南米諸国への農村開発の経験を対象とした最近の研究によれば、「数多くの小さな、独立したプロジェクトを含むアンブレラ・プログラムは、単一の大プロジェクトに勝る」との指摘もなされている。

### 5-3. UNDPによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向

#### (1) 実績と特徴

フィリピンにおいて、地域開発計画はUNDPの第4次カントリープログラム(1987-92)の対象分野となっており、現在次の3つのプロジェクトが実施されている。これらは参加型開発を指向し、究極的には均衡ある成長と貧困の解消を目的としている。

##### ① Regional Project Development Training Programme(PHI/83/005)

これは10年計画で実施されている地域開発計画シリーズの第4番目のものであり、プロジェクト設計と実施に関する地域能力の向上を目的としている。

##### ② Development of the Economic District Management System (EDMS)(PHI/88/016)

これはカタンドアノス県に於いて、村落・郡・県レベルでの計画と実施能力の形成を行おうとするものである。

##### ③ Establishment and Strengthening of Regional Support Foundations/ Continued (PHI/89/012)

これは地域開発計画シリーズの第5番目のものであり、開発計画と調査、投資計画、財政、プロジェクト計画と管理に関し、フィリピン政府の地方分散化戦略の能力形成を目的とするものである。

第4次カントリープログラムの農業関連プロジェクトのなかに地域開発計画に密接な関連を有するものがある。それらには次のものがある。

- ・ Carabao Bamboo Research and Development
- ・ Integrated Social Forestry Programme
- ・ Development Support Communication Project
- ・ Dryland Agriculture Project

- ・ Sericulture Rural Agro-based Project
- ・ Seaweed Production and Development

これらのプロジェクトは全て、貧困、参加型開発、環境、WIDに明確な配慮を行っている。

現在準備中の第5次カントリープログラム（1993-97）においてUNDPはフィリピン政府にたいし、貧困対策を通じての人的資源開発の強化を呼びかけている。このことは、UNDPがその開発計画と管理技術の形成における専門性によって、住民を指向する参加型開発へコミットすることを意味している、といえる。より具体的には、所得と雇用、持続的発展、基本的サービス配分のための地方レベルの管理能力の強化、等のプログラムが地域開発計画アプローチに関連してくるであろう。

タイにおけるUNDPの第4次カントリープログラムにおける地域開発関連のプロジェクトは以下の3つであり、その範囲も限定されている。

- ① National Urban Development Policy Framework (THA/89/011)
- ② Regional and Urban Transport (THA/89/010)
- ③ Urban Area Administration and Finance (Eastern Seaboard - THA/88/016)

これらのうち最初の2つは第7次国家経済社会開発計画（1992-96）の準備のために実施されたものである。また3番目のものは、Eastern Seaboard 地域の都市化に貢献することを目指したものである。これらのほかに、Regional Cities Development Programme のフェーズIとフェーズIIがこれまでに実施されている。

## （2） 評価

タイに関し、上のプロジェクト実施によりUNDPが教訓として得ているものは次の3点である。

①第7次国家経済社会開発計画の準備のために実施された最初の2つの調査プロジェクトは、それ自体は地域計画・都市開発にとって有用なものであるが、政府関連機関や民間部門に受け入れられ実施可能な政策的枠組みとしてコンセンサスを得るためには、対話のためのもう少し長いリードタイムをとっておくことが必要であった。

②3つめの調査プロジェクトから得られた教訓は、空間計画を、実施のためのガイドとしてまた周辺地域への波及効果を明らかにするために、経済社会開発計画に統合することが重要だということである。また、インフラ、住宅、交通、社会サービスに関して事前の計画が欠如している場合は、都市地域の適切な行政的・財政的

構造の決定が妨げられる、ということになる。

③ Regional City Development Programme はこれまでに成功を収めているが、それはある特定の都市を対象としたものであり、その多くはより大きな地域開発のコンテキストの中での特別な役割が欠如している。将来は、地方都市センターの戦略的役割を明確にさせるような、統合的地域開発のための総合的な計画フレームが必要となるであろう。

#### 5-4. GTZによる地域開発プロジェクトの特徴と傾向

##### (1) 特徴と傾向

ドイツのGTZ(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, ドイツ技術協力公社)は、BMZ(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 経済協力省)のもとにあり、技術協力を担当している。GTZの行う地域開発プロジェクトは、企画開発部都市・農村マルチセクター開発プログラム課(Multisectoral Urban and Rural Development Programme, Planning and Development Department)が担当している。

GTZは、地域開発に"Regional Rural Development, RRD"の語を当てており、以下のよう

- にそれを定義している。
- ①「第三世界」の国の農村地域に経済的・社会的変革をもたらすプロセス
  - ②対象国の政府の承認を受け、以上の変革の開始を目的とするプログラム
  - ③限られた時間と資金の中で、農村地域の開発のボトルネックを確認し、適切な手法を組み合わせることでそれを打開するための技術協力の形式

また、開発協力経験の積み重ねによって、RRDは以下のような行動原理を備えるようになってきた。

- ①住民に焦点をあわせること
- ②農村開発に最も効果的な行動半径は、特定の共通性を持った地域であること
- ③個々の開発手法が系統的に組み合わせられるべきであること

RRDプログラムは、図5-1に示すように、基本原理の下に、計画・実施、振興分野があり、それらがRRD実施のプロセスへの方向付けを行っている。その中でも計画・実施は以下の様なコンポーネントから構成されており、図5-2の様な関連を有している。

- ①フレームワーク計画
- ②プログラム計画



- ③運用計画
- ④モニタリング・評価
- ⑤プログラム管理

個別のRRDプログラムは以下のようなフェージングを持っている。

表5-4 RRDのフェージング

フェーズ	作業内容	およその作業時間
1.プロジェクト確認 (プロジェクト発掘)	RRDプログラムの実施可能性の検討。	1~2ヶ月
2.プロジェクト審査 フェーズ調査、計画 の基礎固め	オリエンテーション・フェーズの準備。信用獲得方法、調査資金、長期派遣専門家の雇用費用等の費用計画。研修費用、即座に用いる手法のミニF/Sの費用計画。	6ヶ月
3.政府交渉	相手国政府がプロジェクトの進行を決定する。	-
4.オリエンテーショ ン・フェーズ(パイ ロット・フェーズ)	信用獲得、試験、調査、実施フェーズのためのプログラム計画、研修、の実施。	3年
5.実施フェーズ(投資 フェーズ)および段 階的引き渡し	プロジェクトの実施、新規プロジェクトの計画、計画の調整。 プログラムの完了部分の引き渡しとフォローアップ。	10年

### RRDの事例

「タイ-ドイツ 高地開発プログラム(Thai-German Highland Development Programme)」にRRDの事例を見ることが出来る。このプロジェクトは、1981年に開始され、1994年に最初の地域のプロジェクトが終了する予定である。図5-3にそのフェージングを示す。

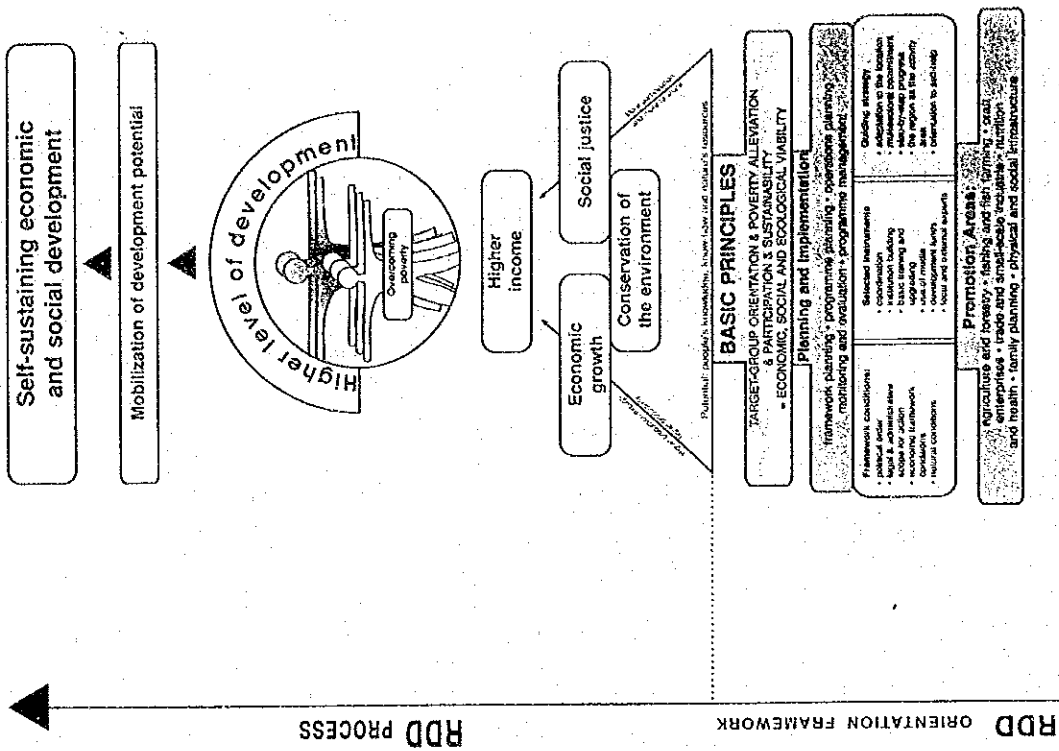


図5-1. RDDの基本原理と開発プロセス

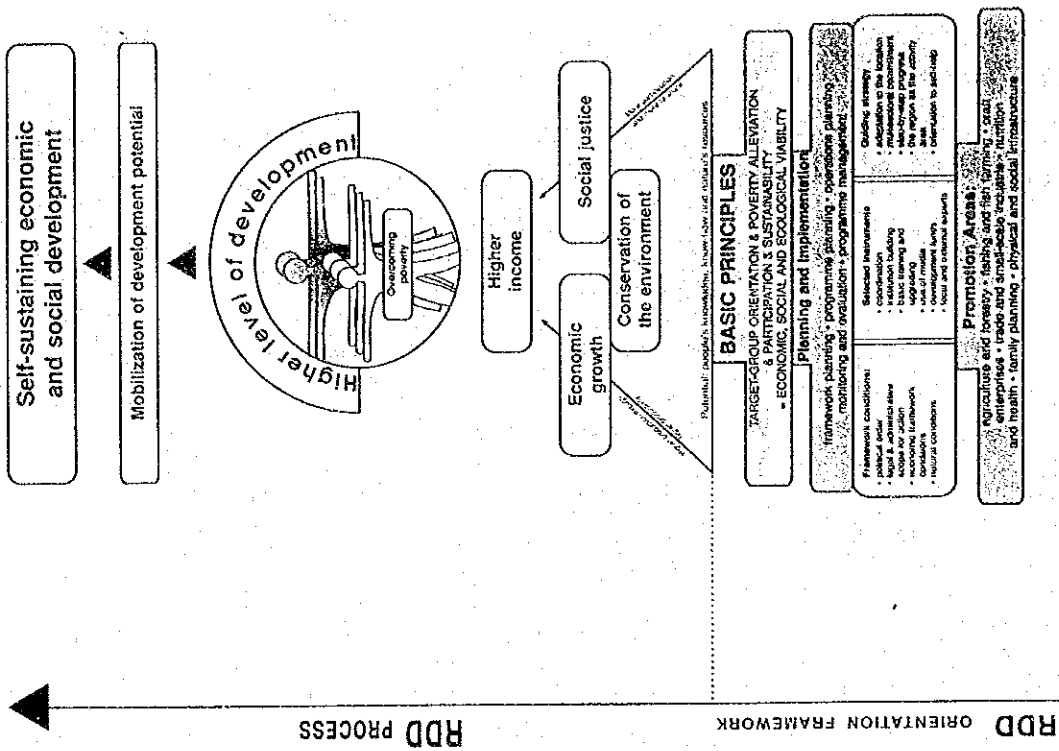


図5-2. RDDの計画と実績

具体的な開発目標は、「高地住民の生活水準の改善及びエコロジカルなバランスがより維持されること」と設定されている。対象とする農村地域は3箇所でありそれぞれの面積等は表5-5.のとおりである。

Project Area	*1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TAMBON WAI	OP	IMPLEMENTATION PHASE					FOLLOW-UP PHASE		POST-PROJECT ACTIVITIES						
NAM LANG		OP	IMPLEMENTATION PHASE					FOLLOW-UP PHASE							
AIYAPOONG									OP	IMPLEMENTATION PHASE					

\* Years indicate the Royal Thai Government fiscal years which begin on October 1st of the previous calendar year and end on September 30th of the indicated calendar year.

OP - Orientation Phase

図5-3. TG-HDPのフェージング

表5-5. 対象地域の概要

	タンボン・ワウイ	ナム・ラン	ファイ・ブー・リン
面積 (単位 平方km)	425	600	370
人口 (単位 人)	13,500	6,000	3,500
世帯数 (単位 戸)	2,400	900	500
村数	61	27	31

対象とするセクターは、①農業、②公衆衛生、③教育、④コミュニティ開発、⑤女性、であり、それぞれのセクターの下に、各種の3つ前後のプログラムを有している。

プロジェクトの結果として、現時点で既に以下のようなインパクトが表れている。

- ①焼畑農業の減少と土壌・森林保全の増加
- ②アヘン栽培の減少
- ③居住及び農耕の定着化
- ④政府機関のプレゼンスとサービスの拡大
- ⑤保健及び教育サービスへのアクセスの改善
- ⑥道路アクセス、施設、設備、通信などのインフラの改善

## (2) 評価

以上のようなRRDに対して、GTZは、世銀、USAIDとの相互評価を通して以下のように評価を述べている。

- ①プロジェクトが対象地域の貧困層の多くに到達できていない
- ②完成したプロジェクトの持続性が保証されていない
- ③他セクターアプローチは、引き続き行うべきであるが、それは、「総合」的なアプローチとはせず、少数の絞り込んだセクターに集中すべきである
- ④対象地域の規模は大きな影響力を持ち、それは10万～50万人程度の人口を持つ地域を対象とすることが現実的である

それらの問題構造の認識から、GTZは現在、RRDの新たな役割を模索中であり、図5-4.に示すように、これまでの対象層へのプロジェクト実施機関から、対象層と援助機関等をつなぐ「調査研究、計画、コンサルティング機能を持った改革・諮問機関」へ刷新しようとしている。

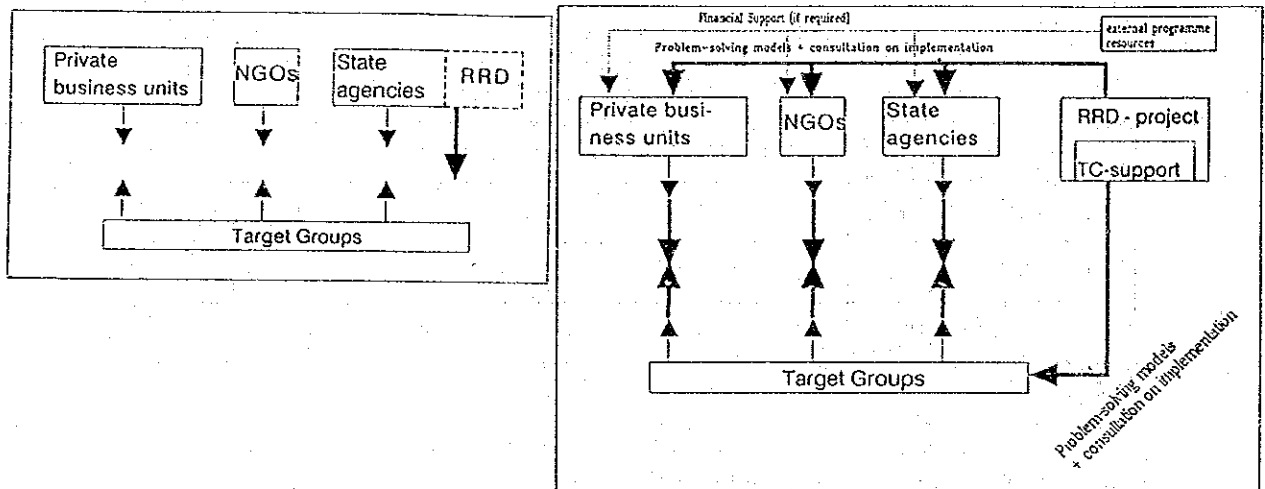


図5-4. RRDプロジェクトの役割 (左が旧、右が新)

---

## 第6章 タイおよびフィリピンにおける地域開発計画の特徴と傾向

---



## 6-1. タイ

1950年代までのタイ経済は農業中心のモノカルチャ経済であったが、1960年代後半から経済発展が顕著に進み、70年代を通じてタイ経済は高い経済成長率を維持した。1960年代及び1970年代の国民総生産の年間成長率はそれぞれ8.2%及び7.8%であり、いずれも多く的发展途上国を上回った。この発展は農業生産の大幅な向上と輸入代替工業の発展によりもたらされたものである。タイの国家開発計画は1961-65年を対象とした第1次国家開発計画よりスタートした。ここでは経済的効率性と成長が最重視され、経済インフラ（灌漑、電化、高等教育施設等のプロジェクト）が実施された。地域開発に関する概念はここでは未発達であったといえる。これらの傾向は、第2次国家開発計画（1966-70）に於ても同様に維持された。

しかしながら、1973年の石油危機以降のタイ経済は、世界的な景気の停滞や首都バンコックへの過度集中による経済的非効率化等の問題により、様々な問題を表面化させることとなった。例えば次のような課題が挙げられる。

- ①貿易収支及び国家予算の赤字増加
- ②自然環境汚染・バンコック首都圏における過度の集中と混乱
- ③保安、教育、保健衛生等についての社会的問題
- ④後進地方と都市域との所得格差の拡大

そのため、第3次国家開発計画（1971-76）では、基本的な開発戦略として従来の成長重視から所得・地域の格差是正を重視することとなった。タイにおいて地域開発の概念が初めて導入されたのはこの時期である。ここでは、特に東北タイの最貧層を対象とした所得分配・社会サービスの充実のための施策がとられることとなった。

1977-81年を対象とする第4次国家開発計画は、格差是正・農村開発重視等、上の開発戦略の方向を一層推し進め、地域開発戦略としての所得分配、基礎インフラ、社会サービス、都市化の進展が図られた。

1980年代のタイ経済を見ると、1981年から1982年にかけて、国内では投資・貯蓄ギャップと財政赤字が拡大し、対外的には累積債務が膨張した。1982年から1984年にかけて構造調整政策が取られ、行き過ぎた開発政策が見直された。そして、1985年秋以後にはドル安の進展により輸出促進効果が発揮され、その後タイは工業化と輸出の拡大をとげつつある。このように1980年代後半より急速な工業化と経済成長を続けているタイ経済

にとっては、下記の3点が、重要な国家的開発課題となっている。

①急成長を続ける首都圏地域・工業部門と相対的に遅れた地方農村地域・農業部門との格差拡大にいかに対応するか。

②外国直接投資によって主導された対先進国市場輸出指向型の工業化をいかに国内産業構造の多様化につなげ、また東部臨海地帯における集中的な産業基盤投資をいかに国内各地の開発に波及させるか。

③インドシナ諸国の市場経済以降及びアジアにおける途上国相互の経済交流活発化という新しい潮流をタイ経済としてはいかに活用していくか。またタイを含めたインドシナ地域全体の経済発展にいかに関わり付けていくか。

1982-86年を対象とする第5次国家開発計画は、輸出の振興や経済の安定化を図る一方、上の開発課題に対応することとなった。ここでは農村貧困層の生活水準の向上、地域格差の是正、地方の重視、が図られ、アーバンセンターとしてPrimary, Secondary と格付けされた11の大都市が指定された。

第6次国家開発計画(1987-91)に於ては、これらの大都市は13追加され、合計24となった。タイの地域開発政策は、伝統的に地方分散を基本的建前としていたが、第6次計画期以来、その基本方針は地方分散を重視しつつもバンコク首都圏及びその周辺地域への経済・人口の集中を積極的に受け止める方向に修正されつつある。バンコク周辺200km圏内の人口はすでに全国人口の約3分の1に達しているが、今後ますます集中が予想され、同200km圏内の地域構成をどのようにもっていくかが国土整備政策上の重要課題となっている。特に留意すべき点としては以下が挙げられる。

①中央平原北部地域と東北タイ・北部タイとの経済連関の強化及び物流・鉱業拠点開発の推進。

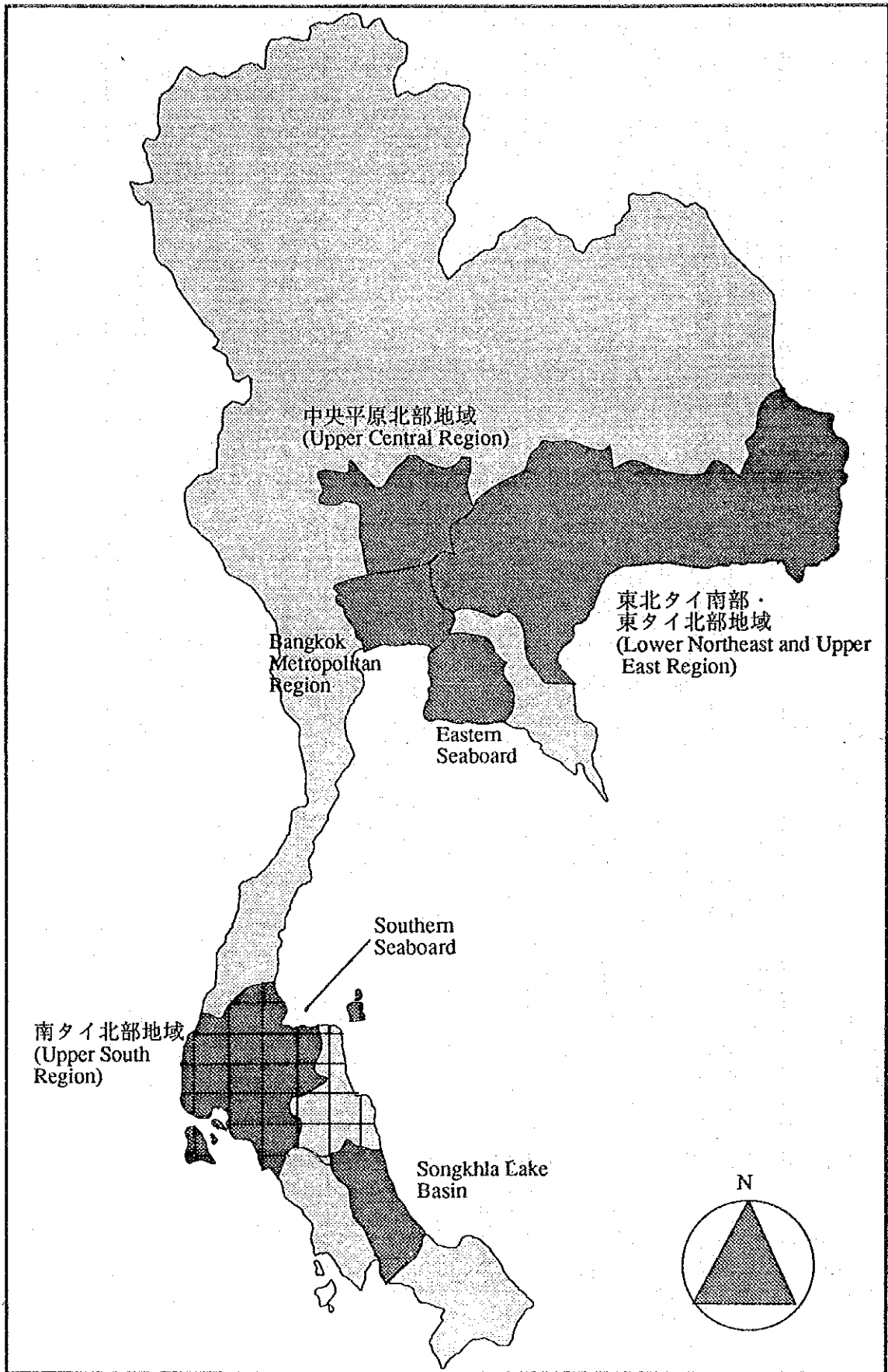
②東部臨海地帯工業開発と中央平原北部地域等との産業連関の強化。

③バンコク首都圏及びその周辺地域におけるインフラ需要急増への対応。

この時期に、中央平原北部地域を対象とした「地域総合開発計画調査」が、事業団により実施された。中央平原北部6県は、工業化進展の中でバンコク首都圏の面的拡大の影響を受けて、開発の可能性が高まっている。この調査対象地域は、チャオ・プラヤ川流域に位置する面積16.450km<sup>2</sup>、人口260万人の農業地域である。この地域はバンコク首都圏から北へ50-200kmに位置し、良く発達した高速道路網、鉄道及び内陸水運の要衝となっており、北部及び北東部からバンコク首都圏への中継点の役割を果たしている。途上国の中では数少ない食糧純輸出国でもあるタイに於て、食料生産の中心をなす



表 タイ国国家開発計画と地域開発の動向							
名称及び期間	第1次国家開発計画 (1961-65)	第2次国家開発計画 (1966-70)	第3次国家開発計画 (1971-76)	第4次国家開発計画 (1977-81)	第5次国家開発計画 (1982-86)	第6次国家開発計画 (1987-91)	第7次国家開発計画 (1992-96)
国家開発の特徴	経済的効率性と成長の重視・経済インフラ建設	同左	成長重視から格差是正へ	格差是正、農村開発重視	輸出振興・経済安定化	輸出振興・工業化	
地域開発の重点	(地域開発の概念なし)	(同左)	地域開発の概念を初めて導入し、東北タイの最貧層を対象とした所得分配・社会サービス等	地域開発戦略として所得分配、基礎インフラ・社会サービス都市化	農村貧困層の生活水準向上、地域格差の是正、地方の重視 11大都市(7-バンセンター)の選定	13大都市(7-バンセンター)の追加選定	地方の開発拠点として24大都市を重視
主要地域開発プロジェクト				・ Eastern Seaboard Regional Development Program	・ Sub-regional Development Study of the Upper-Southern Part of Thailand ・ Songkula Lake Basin Development Program	・ 中央平原北部地域総合開発計画調査 ・ Bangkok Metropolitan Regional Development Program ・ Southern Seaboard Development Program	・ 東北タイ南部/東部タイ北部地域総合開発計画調査



中央平原北部地域の耕地率は74%に達している（全国平均は39%）。しかしながら稲作を主力とするその農業は米の国際価格変動の影響を大きく受けているうえに、過密農村地帯を広く抱えているため、地域経済基盤は比較的不安定かつ弱体であり、人口の域外流出が続いている。したがって、ポテンシャルの高い農業地帯ではそのテコ入れを図るとともに工業化により適した地帯では積極的な工業振興を図るといった、全体として農工のバランスある発展が大きな課題とされた。中央平原北部地域はまた、そのほぼ全域がタイ最大のチャオピア川の流域にある。したがってチャオピア河川管理の方策如何が同地域の開発計画に大きく影響する。特に工業化、都市化に併せてチャオピア川をいかに活用・管理していくかがバンコクの至近上流に位置する中央平原北部地域の重要課題となりつつある。

1992-96年を対象とする第7次国家開発計画に於ては、上に指定された24の大都市はさらに次に4大地域に分類され、それぞれの中心都市と果たすべき機能が示された。

- ①北部地域-----中心都市：チェンマイ
- ②北東部地域-----中心都市：コーンケン
- ③西部地域-----中心都市：ラチャブリ
- ④南部地域-----中心都市：ソンクラークハチャイ

そして、1992年より「東北タイ南部・東タイ北部地域総合開発計画調査」が事業団の協力により開始された。この地域はタイの中でも最も所得水準の低い地域であり、まさに地域格差問題の焦点となっている。対象地域は農業資源環境には恵まれないが、広大な可耕地を有するため過去数十年に亘って人口が急速に流入している。そのため、自然環境の保全とそれに基づく持続的な農業の確保が、ますます加速化する格差拡大を防止するため極めて重要になりつつある。また、この地域には、道路投資を初めとして過去に相当量の公共投資が行なわれたにもかかわらず、十分な投資効果が現われないままに現在に至っている。これは地元の自立的な開発運営能力が充分形成されないままに投資が行なわれてきた結果であるともいえる。現在タイにおいては、開発の成果をいかに地方にとどめるかが、地方発展の観点からも首都圏への過集中防止の観点からも、地域開発の一大課題となりつつあるが、対象地域はこの意味においてその代表的な地域であるといえる。