開発途上国の農山漁村地域開発の考え方

—戦後開発援助史の再検討—

Rural Development in the Developing World
—A Review with the Postwar History of Japanese Official Development Aids—

後藤 淳子*

Junko GOTO

I はじめに

開発途上国の農山漁村開発については、既に、学究的にはアジア経済研究所、京都大学東南アジア研究センター、国際連合地域開発センターや大学研究者を中心に、また、開発援助・技術援助面では海外経済協力基金（OECF）や国際協力事業団（JICA）等を中心に、日本人研究者や専門家による調査研究の成果がかなりの量、というより膨大な量、存在する。しかし、たとえば、「開発途上国の地域開発問題」「第三世界における農山漁村開発の現状と問題点」「途上国の都市と農村」と言った大きなとらえ方で一般論の入門をこころみると、多くの学生や途上国問題初心者には、どこから始めたらよいか、どうやって参考図書を探したらよいか、とまどうことが多いのではないだろうか。また、主として途上国の農林水産業の技術的側面に関与してきた研究者は、地域開発とはあまり具体的な接点をもっていなかったのではないだろうか。

本稿は上記の現状認識のもとに、表題の「開発途上国の地域開発の考え方」を理解するのに重要と思われる諸概念や歴史的事実を復習し、読者各人の記憶や経験認識を再確認するとともに、戦後の開発援助史を農山漁村地域開発という視点から再検討することを目的とする。まず、開発援助にかかわる国際環境を歴史的に概観し、つぎに時代

を追いながら地域開発に関わる重要概念を簡単に説明する。「国家建設と開発」「経済開発計画と地域開発計画」「拠点開発方式」「集中と分散」「外発的發展と内発的發展」「ハードとソフト」「社会資本」「BHN、基本的ニーズ」「住民主体の開発とNGO」「開発、環境、社会、文化」の10項目を取り上げる。最後に、途上国の地域開発に農林水産業研究者が関与する切り口を試論的に考察する。

II 開発援助にかかわる国際環境と その歴史的流れ

まず、開発援助にかかわる第2次大戦後の主な動きをふり返ってみることにする。時代の流れを大きくとらえること、国際環境一般の状況（北側の動き、イニシャチヴが中心になる）と日本の途上国援助の歩みを把握するとともに、南側の動きや見方、受けとめ方に注意する必要がある（表1）。北と南という言葉使いがいやだという人もいるだろうが、便法として使わせてもらう。

戦後の世界経済は、IMF（国際通貨基金）やGATT（関税及び貿易に関する一般協定）を軸にした自由市場経済圏の体制固めと、マーシャル・プランやコロンボ・プランなどの地域経済復興のための特別措置をもって再出発した。この間、南側の諸国は早い国で1950年前後、多くは50年代後半にどんどん独立国家として旗揚げした。1960

* 農林水産省国際農林水産業研究センター Japan International Research Center for Agricultural Sciences

Key Words：1) 開発援助, 2) 農村開発, 3) 地域開発, 4) 技術協力

表1 途上国援助にかかわる主なできごと
Table 1 Major Events in the History of Development Aids in the World and Japan

年代	世界（主として北側）	日 本
1940	主要国際機関・制度開始: 45 FAO, IMF; 48GATT	45敗戦、GHQのもとで復興開始
1950	51 コロンボ・プラン(アジア太平洋地域 経済社会開発のためのプラン) 発足 54 (米)PL480成立(穀物援助)	51 サンフランシスコ講和条約調印 54 コロンボ計画 55GATT 56国連加盟 54 対アジア諸国賠償協定調印
1960	60 DAG発足 61OECD発足によりDACと 改称、その下部機構となる 64 国連貿易開発会議UNCTAD初会合 66 アジア開発銀行設立	61 OECF設立 61APO、64OECD加盟 60 アジ研、64京大東南アジア研設立 65 青年海外協力隊JOCV設立 円借款＝日本の輸出振興に組込まれる
1970	71 ドルショック 73&79 石油危機 環境、資源、食料問題に世界的関心	ひも付き援助からの脱却をめざす 74 国際協力事業団JICA設立 77 福田ドクトリン、ODA三年倍增
1980	南北問題、途上国累積債務問題深刻 NGOの活躍 経済大国日本への期待	ODA五カ年倍增計画、無償資金協力と NGOs支援も、ODA額は世界一へ
1990	東西対立終焉、しかし各地で民族紛争 難民問題、経済格差、地球環境	バブルはじけるもODA予算伸びる 経済だけでなく国際貢献を望まれる

年代は、国連で「開発の10年」決議が採択され（1961）、先進国が協調して途上国への経済援助をすすめるための国際組織DAC（Development Assistance Committee：開発援助委員会）もOECD（経済開発協力機構）の下部機構として発足した。

日本は、1940年代はもちろんのこと、50年代から60年代のはじめまで広い意味では世界の開発援助の受取国であった。広い意味でといったのは、必ずしも物資援助・経済援助ではなく、教育や諸制度改革、技術指導を考慮してのことである。日本が正式に途上国援助を開始するのは、1954年10月6日の「コロンボ・プラン」加盟からであり、これにちなんで10月6日が「国際協力の日」となる。実質的に先進国グループへの再復帰を可能にした（たとえば1964年にOECDに加盟）のは、池田内閣の所得倍增計画に象徴される高度経済成長のはじまりである。この間、一方では敗戦国としての賠償援助協定の調印がアジア諸国との間でなされ、そこを切り口にして日本は名実ともに援助の供与国へと変わっていく。開発援助の資金協力を担う政府機関、海外経済協力基金（OECF）は、1961年に発足した。

「この年（1961）のDAC諸国全体のODA（現在とその定義を異にする）総額は52億ドルで、アメリカの29.4億ドルに対し、日本は108億万ドルであった。わが国の1人当たりの国民所得

は462ドルで、アメリカの6分の1、西ヨーロッパ諸国の3分の1の時代であり、この日本の援助額1億ドルは対GNP比0.20%と、けっして小さなものではなかった。とはいえ、援助国としては新参者であった。」¹⁾

1960年代は、開発への期待と楽観主義に始まったが、一方では東西冷戦構造の強化が着実に進み、南の諸国の中では新興独立国家としての結束が強まった。また、新たな世界地域経済ブロックの基盤も培われた。たとえば東南アジアではヨーロッパの旧宗主国が関係をすすめる中で、日本が特に経済関係を強めた（これは後にベトナム戦争を契機に決定的なものとなる）。この10年間、世界全体で見ると、開発への楽観主義を保持できる国はあまりなかった。途上国の多くが、国全体の経済成長率という意味では何とか目標を達成したものの、人口の急成長と富の不均衡の増大により、「開発」の恩恵を受けられない層の拡大が指摘されるようになった。

1970年代は、開発信奉・楽観主義への反省をじっくり検討するはずだった。ところが、国際通貨と石油という戦後経済発展の屋台骨が大きく揺がされ、環境問題が新しいチャレンジとして登場する中で、先進諸国のそれぞれが自国の対応に追われた。開発援助という舞台では、1）大規模プロジェクトから小規模へ、2）資金面・技術面の他力型から自力型、自助努力重視の方向へ、3）国

主導、上から下への計画・事業方式から、自治体や住民組織主導、下からの計画・事業方式へ、4) 資源開発・産業開発（特に工業）重視から人間の基礎的ニーズ（basic human needs、外務省定訳は「基礎生活分野」）重視へ、5) 経済成長至上主義から社会的公正（富の分配の公平さ）と環境への配慮の主張へ、などが新たな望ましい方向として提示された。従来方式の失敗への反省から生まれた方向変換でもあるが、一方、開発援助に多額の金は出せない、という先進諸国側のそれぞれの懐事情を表したとも見られる。

この時代、日本経済はドル・ショック、オイル・ショックの「難関をクリアしなら資源確保、市場確保をめざす投資の促進へ向けて突き進んだ。……東南アジアの外資導入政策に沿った投資環境—経済・社会インフラや産業育成、外資政策等の制度づくりに向けて、第1に円借款協力が、第2に技術協力が大きな役割を果たした。」²⁾援助国新参者としての日本は、国際経済秩序の嵐の中で、自国のため資源と輸出市場確保という明確な意図をもって、東南アジア偏重型の、経済発展に絞った援助をたんたんと進めた。またこの時代には、政府ベースの技術協力を一手に担う機関として、海外技術協力事業団（1962年設立）と海外移住事業団（1963年設立）を統合して拡充する形で、1974年に国際協力事業団（JICA）が発足した。

1980年代に入ると、今度は新保守主義の台頭により援助の受取国側から見るとますます厳しい情勢が生まれる。累積債務の問題がとくにラテン・アメリカ諸国を中心に深刻化の中で、「小さい政府」が是とされ、世界的に規制緩和・民営化・市場競争の激化が進んだ。世界経済の統合、グローバリゼーションが急速に進行する中で、公的援助の質を問う動きや、肥大化した国際組織や各国のODAルート機関とは別に、市民団体その他の非政府団体（NGO）が直接に開発途上国を支援する動きが生じた。日本の援助は先進諸外国から、国益優先主義、有償・ヒモ付きの多さ、地域的偏り、理念不在の経済開発優先、などの傾向について批判を受けていたが、80年代も後半からやっと援助国としての世界への責任といったものを意識するようになった。他の先進諸国が不況と失

業の国内問題で頭を抱えているとき、日本のみがバブル景気で浮き上がり、日本のODA実績は1990年には世界のトップになった。

1990年代は、東西対立の図式が崩れたあとの世界情勢が、民族紛争・難民問題・人権問題・慢性的貧困問題・地球規模の環境問題などで揺れ動く中、アメリカをはじめ多くの先進諸国が、国外より国内重視の政治、より具体的にいうと国際機関への財政支援や途上国への開発援助に対して消極的姿勢をとるようになった。ここで資金援助のみ突出した印象を与えるにいたった日本への期待と圧力が強まり、日本も理念ある援助…日本の国益優先主義からの脱却はもちろんのこと、相手国の経済成長至上主義をある程度抑えて、環境や人間にやさしい開発をめざす新たな国際秩序づくりを助ける援助…への脱皮を図ろうと腐心するようになった。

以上、戦後半世紀を見てきたが、ごく簡単に復習すると、途上国の開発問題は、40、50年代：復興・独立、60年代：教科書どおりの「開発」＝近代化を追求、70年代：富の不均衡・資源環境問題の露呈、80年代：新保守主義・世界経済化の中で苦しい上からの構造調整、90年代、国際環境、各国の国内ともに将来不安が錯綜する混沌の中で、新しい世紀にむけての新理念を模索する時代、とても要約できるだろうか。ちなみに、コロンボ・プラン加盟から40年をへた日本の援助史を、先に引用した荒木は次の5つのステージに分けている：1) 賠償援助（50年代～）、2) 「輸出振興は国是」の国策追求の時代（60～70年代）、3) アジア政策推進の時代（70年代）、4) 日本経済グローバリズムの時代（80年代）、5) 黒字大国の世界的責任（リーダーシップ）が求められる時代（90年代）。ここで荒木は特記してはいないが、各ステージが次のステージが始まってもおおざらに底流に存在することに注意するべきだろう。たとえば、日本のアジア政策推進の時代は終わっていない。それは、後に紹介するODA実績の現状からも明らかであろう。このことは、ある意味で「開発援助の世界的舞台での流行に左右されない」日本の援助、という評価に通じる。

少し引用が長くなるが、「過去30年余の先進国

の援助政策の動向を振り返って気がつくことは、わが国の方針が時代により大きく揺れ動くことがなかったということである。相手国政府の意向を踏まえつつ、その国の経済的自立に役立つプロジェクトを支援する（とくに円借款において）ということを基本的スタンスとして堅持してきた。国際的にBHNの重要性が議論されたときも、相手国がインフラ建設支援を強く望んだこともあって、わが国としては重点分野の転換を行う必要もなかった。基本方針を維持しつつそれに新しい要素を付け加える方法をとった。「開発」を志向する途上国にとって、先進国の開発援助政策の安定は極めて重要である。開発資金の多くを援助に依存しているとすれば、その意味は決定的である。その援助政策がときどき変更されるのでは、長期的に整合性のある開発計画の実行は困難に陥るであろう。幸い、われわれの支援した途上国は日本の一貫性のある援助方針を評価、受け入れるとともに、それらの諸国も確固たる開発計画をもち、援助国の揺れ動く援助方針に大きく影響されることがなかったのである。ここに日本の成功のカギがあるといえよう。」³⁾

なるほど、と思う反面、「日本の成功」と言い切ってしまう前に、もう少し客観的に、(批判のための批判でなく)批判的に眺めることが重要ではないか、とも感じる。「BHN」、「インフラ建設」、「開発計画」などが既知の用語として出てきた。そこで、次に途上国の地域開発にかかわる基礎用語のいくつかを復習しておこう。

Ⅲ キーワードで見る開発途上国の地域開発

経済開発と地域開発はイコールではない。しかし、密接に関連している。この節では、途上国の地域開発の現場・現状を理解する上で役に立つ重要概念を、その登場した時代の順に見ていく。時代はあくまで一つの目安であり、その概念が違う時代において重要でないというわけではない。以下は、一つの途上国の国境を超えない範囲の話が主になる。世界経済化が進む今日、国境の存在意義を問い直す議論も生まれている。しかし、主権国

家、領土国家を無視した経済開発は、自由放任主義者の理想かもしれないが有りえない。まして地域開発は、経済効率性の議論ではわりきれない要素を沢山抱えている。地域開発にはモデルやマニュアルがないとよくいわれるが、ある国の地域開発の基本設計は、その国家の仕事である。

1 1950年代から1960年代

「国家建設と開発」

南の諸国は、帝国主義の時代から第2次世界大戦終結までは、ほとんどが先進国の植民地であった。形式的には植民地ではなかった国も、経済的には植民地と同じ経済体制が支配的だった。それは、特定資源略奪型産業開発（とくに鉱物資源）、強いプランテーションあるいはエステート型農業生産部門と弱い自給的農業部門の併存、土地および生産手段の分配の極端な不均衡、少数独裁的政治構造、などに特徴づけられる。戦後独立を勝ちとった新興国は、自国の経済基盤の強化のために、植民地経済からの脱却、国内工業育成重視の政策をとる。「開発＝工業化を中心にしたGNPの向上」を念頭に、保護政策のもとでの輸入代替工業化政策、基本食料低価格政策が採用される。結果的には、土地改革などの困難な課題には手がつけれないまま、農業軽視の国家建設が「開発」への過度な期待と楽観視のある中で始まった。

「経済開発計画と地域開発計画」

この開発のシナリオを公的な形にしたのが経済開発計画である。どの新興独立国も、たいてい先進国の専門家をブレンにすえながら、多くの場合5年を1期とする国家経済開発計画を立て、それと平行して地域開発計画も準備するようになる。経済計画は個別産業部門ごとに目標や手段を明示するものであり、地域開発計画は、経済計画を受け、その実現を実際の地域の上に描く役割を持っている。経済が主で地域が従というのが普通の図式であろうか。その両者の整合性、連関性を問題にするとつじつまのあわないことが沢山でくる。また、どちらについても計画は計画であり、現実とは違う方向や速度で展開するのが普通である。

2 1960年代から1970年代

「拠点開発方式」

戦後の地域開発の具体的な事業としてまず行われたのが、ダム建設や大規模の治水・利水といった資源開発型プロジェクトだった。次に、国家建設のシナリオに登場するのが、成長拠点を数カ所定めて、計画的な道路・港湾・工業集積地・商業金融中心などの整備を図る開発方式である。精緻な計画では、国土開発の中で成長拠点のランクづけを行い、ごく小さな拠点から大規模拠点までの階層構造を示す。拠点となるのが、既に地域の中心的都市である場合も、そうでない場合もある。後者の場合、新産業都市、新開発都市が誕生することになる。いずれにしても成長拠点到インフラ・産業投資を集中させて都市および工業を中心とした開発をすすめる、雇用や関連産業、市場関係において後背（農村）地域への開発の浸透（トリックルダウン効果）を期待する戦略である。都市偏重主義という批判を受けるが、現在でも国際機関や各国政府レベルで正統派ともいえる地域開発の考え方である。

「集中と分散」

1960年代から盛んに実施に移された拠点開発方式は、開発の後発国が、少ない国家予算・開発への投資資金を有効に用いるために、集中あるいは集積のメリットを最大限に活用するという選択であった。ところが、多くの途上国では出生率の低下が緩慢な中で死亡率が大幅に低下し、結果として年率2パーセントをこえる人口増加がおり、農村部から大都市への社会移動が急増した。農村での農林業開発余地の減少ないしは消失、土地なし農民や潜在的失業者の増大が「都市に行けば何とかなる」という大量の都市への人口流入をひきおこした。都市機能の悪化やスラム形成、失業、犯罪の激化など、いわゆる「爆発する都市」諸問題が登場した。開発の進展とともに二重経済は解消されるという楽観論は、爆発的人口増加がもたらばインフォーマル・セクターの膨張で何とか破局にいたっていない現実の前に屈した。「分散」を国が計画的にすすめるという策は政策当事者にとっても住民にとっても人気がなく、実施事例

は移住事業（マレーシア、インドネシアなど）やフロンティア開拓などに限られている。

「ハードとソフト」

地域開発の分野では、普通の公共土木建設事業で行われる形になる行為およびその成果物を総称してハードと呼び、人づくり、組織づくり、制度づくり、調査計画、話し合い、研修、維持管理など、形にならないものを総称してソフトと言う。コンピューターがハードだけでソフトウェアがなければただの箱といわれるように、地域開発もハードのみでは機能しない。しかし、形になるものの方が政治的に歓迎され、大型予算もつく。ハード先行にならざるをえない開発現場のジレンマがある。ソフトのむずかしさは、形にならず、定式がなく、短期的に効果が望めないことが多い点である。

3 1970年代から1980年代

「外発的発展と内発的発展」

この一対のフレーズと似たものに、「外向的発展と内向的発展」がある。同じようではあるが少し違う。外発的か内発的かは、開発の動因、動機あるいは主体的意志が外に由来するか、内にあるかの別を問うている。開発手段や資源が内にあるかどうかを重視して内発的を使う人もあるが、ひとつの国（あるいは文脈によっては「地域」）が自給自足経済で成り立つことはありえない現在、むしろ開発への明確な意志が内から生まれている点に注目するべきと考える。外向的か内向的かは、市場その他の経済関係において外に対して積極的に開いた開発を志向しているか、意図的に閉じているかの違いをいう。こうして使い分けると、内発的発展はけして内向的発展とイコールではないし、外発的はけして外向的を意味しない。たとえば「外向的な内発的発展」という一見矛盾する戦略もありえる。たとえば、韓国や台湾の輸出市場志向の強い工業開発の成功は、国の周到な保護政策と計画があって実現した。

「社会資本」

社会資本の貧困が、途上国の経済発展が進まない大きな原因の一つにあげられる。インフラストラクチャー（略してインフラ）とはほとんど同義に

用いられる。間接的に生産活動に必要な道路、排水路、発電所、港湾、空港、通信などの生産基盤施設（経済インフラ）、上下水道、公園緑地、住宅、学校、保健医療などの生活基盤施設（生活インフラ）、治山治水などの防災・国土保全関係施設が含まれる。企業や個人が生産活動のために直接に必要な生産資本が普通の資本主義国では私有財であるのに対し、社会資本に含まれるものは公共財であるのが普通である。日本も、社会資本ストックの不足、とくに生活インフラ整備の立ち後れが他の先進諸国との比較の中でよく指摘される。

「BHN、基礎生活分野、基礎的ニーズ」

上の生活インフラに通じる概念だが、それよりももっと切実な、人間としての基礎的要求が満たされていない状況から生まれた言葉である。多額の開発援助を受けて資源開発や工業・農業などの産業開発事業をすすめても、人々の生活があまり向上しない。それどころか、かえって貧富の差や地域格差は大きくなる。貧困や低開発性を克服するには、まず、保健衛生、初等教育、家族計画、住宅建設および改善、居住地区の道路や水道、などの小規模な環境改善や施設整備、制度・組織づくりと人づくりに努力するべきだ、という考え方が出てくる。BHNアプローチの適用範囲は広い。都市スラム、農山漁村、開拓部落など、人間が住んでいる限り適用できる。最近に次に述べるNGOのこの分野での活動も目立ち、またコミュニティの自助努力への期待も高い。もし途上国に相応の体制と資力があれば、外国の公的開発援助をあおがなくてもBHNをみさせるようになるのだろうか、現実には厳しい。

4 1980年代から1990年代

「住民主体の開発とNGO」

効果の上がらない開発援助や国家的大開発事業への反省といらだち、どうも「上からの開発」は、軍事支出や一部の人々の私腹を肥やすのに食われてしまうようだ、との認識から、「下からの開発」、住民のための住民による開発を重視する考え方が生まれた。世界各地の小さな地域単位において、生活向上、社会改革、生活環境改善、自

然保護など様々な住民の自発的活動が存在すること、それらが小さく見えて確実な成果を上げていること、が知られるようになった。北側では、市民レベルでNGO（Non-governmental organization；最近ではNPO、Non-profit organizationもよく使われる。非政府組織、民間公益団体、民間援助団体などと呼ばれる）が生まれ、第三世界の開発問題に資金的、技術的、人的に積極的に関与し始めた。開発援助の公的機関・公的ルート離れの動きであった。現在はNGOがODAを利用するルートも定着し（日本では1989年度よりNGOの事業補助金制度や小規模無償資金協力制度が発足）、また、南のNGOの組織化もすすみ、南北NGO間の連携・協力や役割分担が議論されるようになった。

「開発、環境、社会、文化」

工業を中心とした産業開発を鳴り物入りですすめ、とにかく国レベルでGNPの増大、高い経済成長率をめざす、といった産業近代化に特化した形の「開発」は、限定つきでしか通用しなくなった。東アジアや東南アジアの、急速な輸出志向性の高い工業化が、そのままの形で他の中進国や後進国のモデルになるという論者は少ない。望ましい開発とは、限りある地域環境やその地域の環境資源から見て持続可能性（sustainability）があり、社会的公正や基本的人権が確保され、かつ地域の文化的尺度が十分に生かされたものでなくてはならない。多民族・多文化国家が多い開発途上国にあって、開発への安直な近道はない。

IV 開発援助における地域開発と農林水産業技術研究協力の相互関係

日本における開発援助に関する学際的研究はやっと緒に着いたばかりのようだ。援助研究には人々の生活にかかわる様々な視点からの複眼的アプローチが必要だが、「残念ながら、現在の援助をめぐる考察には、そうした多様な視点が動員されていないのが実状」⁴⁾という。農山漁村地域開発にかかわる技術者や研究者は、自分の与えられた仕事をまっすぐに、というよりも、どんなにおぼろげでも以下の4点をおさえる必要がある。

- ・財政的側面：お金はどうなっているか。だが、どこから、いくら。
- ・技術的側面：どんな技術的問題とされているか、どんな専門分野がかかわるか。
- ・制度的側面：行政組織（中央だけでなく地方も）や法制度はどうなっているか。
- ・地域の側面：どんな都市・農村地域の状況や自然的社会的風土があるか。

どの側面もきわめて重要であるが、ここで総括的に、上の財政的側面の大枠である日本の技術協力の開発援助会計中の位置づけを確認しておく。

1990年代に入り、日本のODAは年間100億ドルを突破、DAC加盟国のODA会計の5分の1弱を占め、総額ではアメリカ合衆国をぬいてトップになった。対GNP比は0.30%（1992）とDAC加盟国平均0.33%を下回り、世界で15位と順位が下がるものの、0.20%のアメリカなどと比べるとよい方である（表2）。しかし、援助の質的側面では、贈与比率、グラント・エレメントの比率の低さ、借款の比率の高さ、対象地域について東南アジア諸国への集中（ちなみに二国間ODAの地域別配分ではアジアのシェアが低下しつつあるが、まだ6割を占める）が引き続き指摘される。このODA総額のうち約4分の1が国際機関に対する出費・拠出等、4分の3が二国間ODA、その内訳が贈与と政府貸付（直接借款等）となる（詳しくは「海外経済協力便覧」を見よ）。貸付

の方が額は多く、贈与は1990年初めは30億ドル強。この贈与が無償資金共与（賠償を含む）と技術協力にわかれ、額面的には技術協力の方が少ない。

開発援助の内容、目的別の分配はどうなっているのだろう。二国間ODAの分野別配分を見ると、日本はDAC加盟国合計と比較して運輸を含む経済基盤援助への配分が多く、教育や保健を含む社会・行政基盤援助への配分が低い。農業（農林漁業）は生産分野に含まれ、日本の配分は1992年度は13.6%と、DAC加盟国合計の7.6%を大幅に上回る水準である。

ちなみにODAに占める技術協力の比率は、1980年代に10%そこそこから15%近くまで増加した。ODA全体も増加が著しい中でこの比率の増加は、いかに技術協力の規模拡大が激しいかを物語る。技術協力のうち約7割がJICA経由、残りが外務省をはじめ各省庁担当になる。

同じく表2の分野別内訳から、地域開発と農林水産業の技術研究協力の位置関係を見よう。農林水産業関係者は、生産分野の農林水産業と位置づけが明確だが、地域開発関係者は、社会・行政基盤と経済基盤のどちらか一方、あるいは両方にまたがって関係してくる。経済基盤整備の大規模事業に関与するのは、土木や都市工学など地域開発のハード面の専門家だろう。地域開発のソフト面での関与は、受け皿や中身がはっきりしないま

ま、外圧によって増加しているように見える。BHN（基礎生活分野）関連の援助要請は年々増加傾向にあり、最近の無償資金協力や技術協力の約束額実績の6割（ODA全体では3割弱）がBHN援助である。

長い復習になったが、誇張的に言えば、「いかに地域開発と農林水産業の両分野が接点をもたないまま日本が開発援助の資金大国となり、技術協

表2 二国間ODAの分野別配分
Table 2 Sector Allocation of Bilateral ODA (%: 100万米ドル, %)

供与国	年次	社会・行政基盤	経済基盤	生産（農業）	プログラム援助	食料援助	その他	政府開発援助（ODA）総額（純額ベース）	ODAの対GNP比
DAC加盟国合計	1976	16.6	12.4	17.6(7.7)	24.0	12.5	16.9	13,656	0.33
	1988	24.9	21.7	17.9(10.8)	15.1	5.3	15.1		
	1992	21.1	14.3	14.9(7.6)	10.4	3.6	35.7	60,850	0.33
日 本	1976	4.1	32.9	31.7(5.4)	18.2	1.2	11.9	1,105	0.20
	1988	16.0	39.4	19.3(9.2)	16.1	0.5	8.7		
	1992	17.5	27.4	27.2(13.6)	10.8	0.4	16.6	11,151	0.30
アメリカ合衆国	1976	5.1	3.5	12.8(6.0)	41.8	25.7	11.1	4,334	0.25
	1988	19.2	2.7	14.3(9.6)	22.5	19.0	22.3		
	1992	15.2	3.5	5.7(2.9)	15.5	7.3	52.9	11,709	0.20

注：分野別配分のデータを厳密に経年的に得ることはむずかしい。ここでは下記のOECD文庫に依拠し、1976年の実績を最近用いられている分類に準じて集計した。ODA総額と対GNP比も参考のために記した。
出所：総務庁統計局編(1994,1996)：「世界の統計1994」p.261、「世界の統計1996」p.263, p.266 東京、大蔵省印刷局、OECD(1977)Development Co-operation. Report by Maurice J. Williams, Chairman of the Development Assistance Committee, pp. 174-5, 192-195.

力の面では接点がないことでどちらの分野も損をし、ひいては相手国の迷惑にもなっているのではないか」と提起したかったからである。はたして、本当に接点がなかったか、もう少し考察したい。

反論の第一は、IRD、総合農村開発の名前のプロジェクトやプログラムの存在である。あれこそ、両者の接点というか、共同作業や相互乗り入れを示すものではないのか。第二は、普及教育やポストハーベスト関連で、十分に地域開発のソフト面をやってきた、というもの。第三は、上の総合農村開発のみならず農業生産基盤整備の一環で、農村の経済インフラ・生活インフラのハード面の整備、いわゆる地域開発を、農林業協力プロジェクトなどでずいぶんやってきた、という評価。

こういう反論に個別に対する紙面の余裕もない。また、次のようなもつと原論的な疑問が生じる。そもそも農業を中心とする技術協力は、開発途上国の開発一般にどのような成果をあげ、貢献をなし、どのような悔いや反省を経験的にもっているのか。農業サイドから見て、地域開発の理念と農業発展の戦略は、どのようにリンクしてきたか、しているのか。たとえば、土地制度、農業部門の二重経済、農村の貧困や移動労働者、環境劣化、農工間のバランスなど、農業分野だけでは解決できない難問を、どのようにかかえながらやってきたのか。

農業内部で衝突や矛盾を抱えたまま、外部状況の変化にとりあえず対応してきた結果が、どこまで総合性があるかが問われる「総合農村開発」に現れているのではないのか。これについては、農林畜水の産業開発の技術移転の専門家に、急に生活や他産業を含めたトータルな地域開発を期待することの無理を指摘することもできる。

それでは、「緑の革命」はどうだろう。20年以上をへた今日、主として環境的あるいは社会的側面からマイナス影響も議論されるようになった。しかし、緑の革命によって多くの途上国の人々が飢餓から救われ、ほとんどの国で一人あたりの食料供給量の向上を得た。その基本が忘れられてはならない。その上で、自然環境の制約と人的資源

・制度面を含めた総合科学的アプローチが必要になっている。育種と人口問題、食料需給の専門家にゆだねてしまうのではない、上からの農業近代化革命ではないアプローチが重要になってくる。

農山漁村開発は地域開発と農林畜水技術研究協力の交流を深めずしては追求できない。尻切れトンボの観はあるが、最後に、地域開発における「学習」について問題提起をし、次の機会につなごう。

地域開発の分野でも、モデルや発展段階論的発想が近代化の全盛時代は通用した。が、最近の開発をめぐる混沌の中で、世界的には次のような認識が徐々に生まれている：地域開発マニュアルはありえない。ただ、地域開発における問題状況、公共施策、現場での試行錯誤などに、時代や文化をこえる共通性が見出され、違いをふまえた上で共通性・相似性を介して知見・経験・技術を交換する意義がある。その際、成功例ばかりでなく、失敗例、あるいは反面教師から学ぶことも意義がある。

日本でも技術協力・技術移転のあり方が反省を含めて論議される今日、先進国の経験や手法の一方通行的適用ではなく、相互学習・交換、立場や視点の移動、発想の柔軟性が重要との指摘が聞かれるようになった。歴史的に、先生から生徒への一方通行型教育、上から下への知識の受け渡し、師匠から弟子への技術の伝授があたりまえであった日本に、上のような考え方はどう受け入れられるのだろうか。

もちろん、中央行政の経済援助の政策決定当事者の中にはまだまだモデル志向、マニュアル願望が強い。そこら辺をにらみつつ、共通の大課題（たとえば貧困撲滅や環境保全）と多種多様な問題状況と取り組みの実際、普遍性と個性性の間を、現実に人間の住んでいる地域を相手にしながら何とか行き来しているのが、地域開発関係者の現在のポジションだろうか。分野としての存在感が弱く、他の専門分野とのつながりも薄く、現地・現場で相互学習を進める制度的環境もなかなか整わない。

報告者の所属する農林水産省国際農林水産業研究センターは、熱帯農業研究センターを発展的に

継承する形で1993年10月に発足した。その際、農山漁村開発も新たな調査研究課題に加えられた。本稿が、少しでも地域開発と農林畜水の研究技術協力関係者の相互理解を助けることになれば幸いである。

引用文献

- 1) 山本海徳 (1994) : 「開発援助の国際的潮流とわれわれの立場」『開発援助研究』Vol. 1, No.1, pp. 4-6, 引用はp.4
- 2) 荒木光弥 (1994) : 「戦後40年の援助史に見る明暗と将来の不安」『国際開発ジャーナル』No.455, pp.12-13, 引用はp.13
- 3) 山本海徳 (1994) : 同上, p.6.
- 4) 佐藤 寛 (1996) : 「援助研究」の目指すもの」『アジア研ワールド・トレンド』No.11, pp.2-3.

参考文献

- 1) 北村貞太郎他 (1992) : 「東南アジアの地域開発と農村開発」熱帯農業技術叢書 No.23.

- 2) 井上嘉丸 (1990) : 「政府と農村開発事業」, 金沢夏樹他『東南アジアの農民とルーラル・デベロップメント』(日本大学農獣医学部国際地域研究所, 東京, 龍溪書舎), pp.127-176.
- 3) 佐藤幸男 (1989) : 「開発の構造 第三世界の開発発展の政治社会学」東京, 同文館
- 4) 渡辺利夫 (1986) : 「開発経済学 経済学と現代アジア」東京, 日本評論社
- 5) 佐藤寛他 (1996) : 「特集・援助研究: 援助現象への学際的アプローチ」『アジア研ワールド・トレンド』; No.11, pp.2-29.
- 6) 外務省経済協力局編 (1990) : 「我が国の政府開発援助 (上巻)」東京, 国際協力推進協会
- 7) 海外経済協力基金編 (1995) : 「海外経済協力便覧 1995」東京, 海外経済協力基金
- 8) 総務庁統計局編 (1994) : 「世界の統計 1994」東京, 大蔵省印刷局
- 9) 総務庁統計局編 (1996) : 「世界の統計 1996」東京, 大蔵省印刷局
- 10) OECD (1977) : Development Co-operation. Report by Maurice J. Williams, Chairman of the Development Assistance Committee. Paris, OECD.

This paper examines the position of rural development in the postwar history of Japanese official development aids and provides a brief explanation of key concepts or phrases such as growth pole strategy, basic human needs, and non-governmental organizations.

This review is to facilitate communication and understanding among Japanese professionals who are committed or concerned with rural development in the developing world. For this reviewer, Japanese technical experts who deal with rural areas in the developing world can be divided into two groups. The first group is concerned with the promotion of scientific and technological progresses in agriculture, forestry, fisheries and related industries. The second group is concerned with regional development planning and public infrastructure such as roads and irrigation systems. Unfortunately, the communication between the two groups is far from satisfactory.

The importance of rural development for developing countries is not going to diminish in spite of the presence of rapid industrial and service sector growth in several parts of the world. For a developing country, even if we can set aside political and financial issues, the population pressure, environmental degradation, and the maldistribution of growth, wealth, and resources have been chronic problems in pursuing balanced urban and rural development.

In the 1990s, Japan has become the leading country in the world in the total amount of official development aids. More than one tenth of Japanese bilateral ODA is directed to agricultural development. If we are to expect more emphasis on the integrated and holistic treatment of rural development, we cannot disregard the importance of history as a teacher for every discipline.

(1996年7月8日 受理)

(1997年2月3日 再受理)